

Jürgen Völlmecke

**KONZENTRATION IN DER TAGESPRESSE
UND PRESSEFREIHEIT**

**Probleme und Lösungsvorschläge
aus verfassungsrechtlicher Sicht**

1972

1973

Konzentration in der Tagespresse
und Pressefreiheit

Probleme und Lösungsvorschläge
aus verfassungsrechtlicher Sicht

Inauguraldissertation zur Erlangung
des akademischen Grades eines Doktors
der Rechte durch den Fachbereich
Rechtswissenschaft der Westfälischen
Wilhelms-Universität

vorgelegt von
JÜRGEN VÖLLMECKE
Neheim-Hüsten

1972



Erster Berichterstatter : Prof. Dr. Klein
Zweiter Berichterstatter : Prof. Dr. Küchenhoff
Dekan : Prof. Dr. Wessels
Tag der mündlichen Prüfung : 10. Mai 1972

Meinem Vater

Inhaltsverzeichnis

Seite

I.	Einführung	1
II.	Klärung der Begriffe Pressekonzentration, Pressefreiheit, Presse	2
1.	Bedeutung der Pressefreiheit neben der Meinungsfreiheit	2
2.	Pressekonzentration	6
3.	Rechtscharakter der Pressefreiheit	8
a)	Individualrecht "Pressefreiheit"	8
b)	Pressefreiheit als Recht der "Institution Presse"	9
4.	Umfang der Pressefreiheit	13
a)	Presse	13
b)	Begrenzung nach dem Inhalt	16
c)	Begrenzung nach der Stellung des Begriffes "Pressefreiheit" im Grundgesetz	17
d)	Begrenzung nach den Wirkungen der Presse	18
e)	Begrenzung durch die "Öffentliche Aufgabe der Einrichtung Presse"	19
f)	Schutzbereich der Pressefreiheit nach der hier vertretenen Ansicht	27
(1)	Sachlicher Bereich der Pressefreiheit	28
(2)	Personeller Bereich der Pressefreiheit	33
III.	Gefahren der Konzentration	34
1.	Einleitung	34
2.	Folgen der Konzentration für den Bürger	36
3.	Folgen für die Zeitungsverlage	37
a)	Bei bestehenden Zeitungen	37
b)	Bei neu gegründeten Zeitungen	38
4.	Folgen für die innere Pressefreiheit	39
5.	Folgen für die Meinungsbildung	41

	<u>Seite</u>
IV. Gründe für die Konzentration	49
1. Wirtschaftliche Gründe	50
2. Persönliche Gründe	51
V. Maßnahmen gegen die Konzentration	52
1. Einführung	52
2. Maßnahmen der Presse	52
3. Maßnahmen der staatlichen Verwaltung	58
a) Beschränkung der Werbung	58
b) Anwendung von bestehenden Gesetzen	58
(1) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	59
aa) Mißbrauchsaufsicht (§§ 22 Abs. 4 GWB)	59
bb) Anzeigepflicht (§ 23 Abs. 1 GWB)	67
cc) Wettbewerbsbeschränkendes Verhalten (§ 25 GWB)	68
dd) Diskriminierungsverbot (§ 26 GWB)	69
ee) Art. 86 EWG-Vertrag	70
4. Maßnahmen des Gesetzgebers	70
a) Publizitätsvorschriften	74
b) Steuerliche Maßnahmen	76
c) Übernahme ausländischer Regelungen	79
d) Auflagenbeschränkung	82
e) Marktanteilsbegrenzung	86
f) Überführung auf staatliche Einrichtungen	86
g) Verkaufsaufgabe	87
h) Neugründungsverbot - Verbot von Zusammen- schlüssen	88
i) Gründung eines Pressebeirates	88
j) Einengung der politischen Gestaltungsfrei- heit des Verlegers	90
k) Sozialisierung	92
l) Enteignung	96

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

=====

- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des deutschen Reiches
14. Auflage
Berlin 1933 (Verlag: Georg Stilke)
- Arndt, Adolf Literaturbesprechung
in: NJW 1963 S. 193, 194
- Arndt, Adolf Die Rolle der Massenmedien in der De-
mokratie
in: Schriftenreihe der deutschen Stu-
diengesellschaft für Publizistik,
Band 6, S. 1 ff
Herausgeber: Deutsche Studienge-
sellschaft für Publizistik
München und Berlin 1966
(Verlag: C.H. Beck)
- Arndt, Helmut Die Konzentration in der Presse und
die Problematik des Verlegerfernsehens
Frankfurt und Berlin 1967
(Verlag: A. Metzner)
- Arndt, Helmut Recht, Macht und Wirtschaft
in: Schriftenreihe des Institutes für
Konzentrationsforschung an der
Freien Universität Berlin
Berlin 1968
(Verlag: Duncker & Humboldt)
- Aufermann, Jörg
Heilmann, Peter
Hüppauf, Hubertus
Müller, Wolfgang C.
Neveling, Ulrich
Wersig, Gernot Pressekonzentration
München - Pullach und Berlin 1970
(Verlag: Dokumentation)
- Augstein, Rudolf Krise der Presse, Krise der Demokratie
in: Die Zeit Nr. 14 vom 5. April 1968,
S. 4

- Bachof, Otto Zur Bundeskompetenz für gesetzgeberische Maßnahmen gegen die Konzentration im Pressewesen
in: Pressefreiheit, Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit, S. 11 ff
Berlin und Neuwied a.Rh. 1970
(Luchterhand-Verlag)
- Bartholomeyczik, Horst in: Gemeinschaftskommentar Müller-Henningberg/Schwartz
Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und europäisches Kartellrecht
2. Auflage
Köln, Berlin, Bonn, München 1963
(Carl Heymanns-Verlag)
- Baumann, Jürgen Thesen zur einheitlichen kartellrechtlichen Erlaubnislösung
in: Pressefreiheit, Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit, S. 112 ff
Berlin und Neuwied a.Rh.
(Luchterhand-Verlag)
- Becher, Hans Zum Meinungsmonopol
in: BB 1951 S. 398
- Betz, Anton Abweichende Stellungnahme
in: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 49 ff
(Verlag Dr. Heger)
- Bettermann, Karl
August Die allgemeinen Gesetze als Schranken der Pressefreiheit
in: JZ 1964 S. 601 ff
- Bondy, François in: Bergedorfer Protokolle, Band 19
Hamburg-Berlin 1967
(R. v. Decker's Verlag G. Schenk)

- Brinkmann, Karl Grundrechtskommentar zum Grundgesetz
Bonn 1967
(H. Bouvier u. Co. Verlag)
- Brawand, Leo Die Visionen des Rudolf Augstein
in: Die Zeit Nr. 2 vom 9. Januar 1970,
S. 24
- Bucerius, Gerd Machtmißbrauch durch Pressekonzentra-
tion
in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 489 ff
- Bühler, Ottmar
Strickrodt, Georg Steuerrecht, Grundriss in zwei Bänden
3. Auflage
Wiesbaden 1960
(Verlag: Dr. Th. Gabler)
- Coing, Helmut Ehrenschatz und Presserecht
Juristische Studiengesellschaft Karls-
ruhe, Heft 43
Karlsruhe 1960
(Verlag: Müller)
- Cron, Helmut Macht die Monopole zu Stiftungen!
in: Der Journalist 1967, 4. S. 2, 3
- Czajka, Dieter Pressefreiheit und öffentliche Aufga-
be der Presse
Berlin, Köln, Mainz 1968
(Verlag: Kohlhammer)
- Dagtoglou, Prodromos Motiv der Pressekritik und Pressefrei-
heit
in: NJW 1963 S. 636 ff
- Dagtoglou, Prodromos Wesen und Grenzen der Pressefreiheit
Stuttgart 1963
(Verlag: Kohlhammer)
- Denninger, Erhard
Beye, Friedrich-
Wilhelm Art. 14, 15 GG und die Reformvorschlä-
ge zur Bekämpfung der Pressekonzen-
tration
in: Pressefreiheit, Entwurf eines Ge-
setzes zum Schutze freier Mei-
nungsbildung und Dokumentation
des Arbeitskreises Pressefreiheit,
S. 31 ff
Berlin und Neuwied a.Rh. 1970
(Luchterhand-Verlag)

- Delcour, Roland Redakteure als Mitbesitzer
in: Rheinischer Merkur Nr. 19 vom
19. Mai 1968 S. 3
- Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/1950
Drucksache V/2120
Drucksache V/2403
Drucksache V/3122
Drucksache V/3856
(Verlag Dr. Heger)
- Die Massenmedien Referat des SPD-Parteitages
- Dürrhammer, W. Über die Bestimmung des Konzentra-
tionsgrades
in: Wirtschaft und Wettbewerb 1959
S. 806 ff
- Fikentscher, Wolfgang Stellungnahme zum Schlußbericht der
Sandberger, Georg Pressekommission
in: Pressefreiheit, Entwurf eines Ge-
setzes zum Schutze freier Mei-
nungsbildung und Dokumentation
des Arbeitskreises Pressefreiheit,
S. 54 ff
Berlin und Neuwied a.Rh. 1970
(Luchterhand-Verlag)
- Forsthoff, Ernst Die Umbildung des Verfassungsgesetzes
in: Festschrift für Carl Schmitt,
S. 50 ff
Berlin 1959
(Verlag Duncker & Humboldt)
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechtes,
Band 1, Allgemeiner Teil
9. Auflage
München und Berlin 1966
(Verlag: C.H. Beck)
- Forsthoff, Ernst Neue Aspekte der Pressefreiheit
in: Der Staat 1966 S. 1 ff
- Forsthoff, Ernst Tagespresse und Grundgesetz
in: DÖV 1963 S. 633 ff
- Forsthoff, Ernst Zur verfassungsrechtlichen Problema-
tik der Investitionshilfe
in: BB 1953 S. 421 ff

- Dr. Gablers Wirtschaftslexikon
6. Auflage
Wiesbaden 1965
(Verlag: Dr. Gabler)
- Geiger, Willi Die Rechtsstellung des Schriftleiters
Darmstadt und Leipzig 1941
(Verlag: Buske)
- Groß, Rolf Öffentliche Aufgabe der Presse und
Pressefreiheit
in: NJW 1963 S. 893 ff
- Groß, Rolf Die öffentliche Aufgabe der Presse und
ihre Auswirkungen für das Zivil- und
Strafrecht
in: Archiv für Presserecht 1968 S. 730 ff
- Günther, Eberhard Brauchen wir eine neue Wettbewerbspoli-
tik?
in: Wirtschaft und Wettbewerb 1957
S. 685
- Günther, Eberhard Ist die Meinungsfreiheit durch die
Pressekonzentration gefährdet?
in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 475 ff
- Hamann, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepu-
 Lenz, Helmut blik Deutschland vom 23. Mai 1949
3. Auflage
Neuwied und Berlin 1970
(Luchterhand-Verlag)
- Haseloff, Otto Walter in: Bergedorfer Protokolle,
 Band 19
Hamburg-Berlin 1967
(R. v. Decker's Verlag G. Schenk)
- Häntzschel, Kurt Das Deutsche Presserecht
Berlin 1928
(Verlag: Georg Stilke)
- Heck, Karl Grundgesetz und Pressekonzentration
in: Archiv für Presserecht 1968
S. 701 ff

- Heizler, Rudolf Durch Konzentration zum Monopol?
in: Die Zeit Nr. 17 vom 26. April 1968,
S. 5
- Hermann, H.O. Kritik am Pressekommissionsbericht
in: Der Journalist 1968 S. 6 ff
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der
Bundesrepublik Deutschland
3. Auflage
Karlsruhe 1969
(Verlag: C.F. Müller)
- v. Heye, Arnulf
Peter, Christoph Zur Bundeskompetenz für gesetzgeberi-
sche Maßnahmen gegen die Konzentra-
tion im Pressewesen
in: Pressefreiheit, Entwurf eines Ge-
setzes zum Schutze freier Mei-
nungsbildung und Dokumentation
des Arbeitskreises Pressefreiheit,
S. 14 ff
Berlin und Neuwied a.Rh. 1970
(Luchterhand-Verlag)
- Huber, E.R. Wirtschaftsverwaltungsrecht,
Band II
2. Auflage
Tübingen 1954
(Verlag: J.C.B. Mohr)
- Ipsen, Peter Hans Enteignung und Sozialisierung
in: VVDStRL. Heft 10 (1952), S. 74 ff
- Jellinek, Georg Allgemeine Staatslehre
3. Auflage
Bad Homburg v.d.H. 1960
(Verlag: Hermann Genter)
- Jeschek, H.H. Pressefreiheit und militärisches
Staatsgeheimnis
in: Schriftenreihe der juristischen
Gesellschaft e.V. Berlin
Berlin 1964
(Verlag: Walter de Gruyter & Co.)

- Kemper, Gerd Pressefreiheit und Polizei
in: Berliner Abhandlungen zum Pres-
serecht Band 2
Berlin 1964
(Verlag: Duncker & Humboldt)
- Klein, Friedrich Bundesverfassungsgericht und Ehegaten-
besteuerung
in: Finanzarchiv, N.F., Band 18,
S. 236 ff
- Klein, Hans Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe
in: DÖV 1965 S. 755 ff
- Kluthe, H.A. Die Öffentliche Aufgabe der Presse
in: Schriftenreihe der Deutschen Ge-
sellschaft für Publizistik,
Band 6, S. 22 ff
Herausgeber: Deutsche Studiengesell-
schaft für Publizistik
München und Berlin 1966
(Verlag: C.H. Beck)
- Koebel, Ulrich Einstweilige Verfügung und Pressefrei-
heit
in: NJW 1967 S. 321 ff
- Krüger, Herbert Die Einschränkung von Grundrechten
nach dem Grundgesetz
in: DVBl. 1950 S. 625 ff
- Krüger, Herbert Allgemeine Staatslehre
2. Auflage
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966
(Verlag: Kohlhammer)
- Krüger, Herbert Die Öffentlichen Massenmedien als
notwendige Ergänzung der privaten
Massenmedien
in: Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft
5
Frankfurt 1965
(Verlag: Alfred Metzner)
- Krüger, Herbert Sozialisierung
in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner
Die Grundrechte Band III/1,
S. 267 ff
Berlin 1958
(Verlag: Duncker & Humblot)

- Kull, Edgar Pressekommission und Pressefreiheit
in: DÖV 1968 S. 861
- Langen, Eugen Kommentar zum Kartellgesetz
3. Auflage
Neuwied a.Rh. - Berlin-Spandau-
Darmstadt 1958
(Luchterhand-Verlag)
- Leibholz, G.
 Rinck, H.J. Grundgesetz für die Bundesrepublik
 Deutschland
3. Auflage
Köln 1968
(Verlag: Dr. Otto Schmidt)
- Leisner, Walter Werbefernsehen und öffentliches Recht
in: Schriften zum öffentlichen Recht,
 Band 56
Berlin 1967
(Verlag: Duncker & Humboldt)
- Lenz, Helmut Rundfunkorganisation und öffentliche
 Meinungsfreiheit
in: JZ 1963 S. 33 ff
- Löffler, Martin Der Verfassungsauftrag der Presse
Karlsruhe 1963
(Verlag: C.F. Müller)
- Löffler, Martin Darf die Verwaltung in das Grundrecht
 der Pressefreiheit eingreifen?
in: DÖV 1957 S. 897 ff
- Löffler, Martin Die öffentliche Meinung - das unsiche-
 re Parlament
in: Schriftenreihe der Deutschen Stu-
 diengesellschaft für Publizistik,
 Band 4, S. 20 ff
Herausgeber: Deutsche Studiengesell-
 schaft für Publizistik
München und Berlin 1962
(Verlag: C.H. Beck)
- Löffler, Martin Massenmedien, Presse, Zeitung und Zeit-
 schrift als Rechtsbegriff
in: Hodeige, Fritz
 Das Recht am Geistesgut
 Studien zum Urheber-, Verlags- u.
 Presserecht
Freiburg 1964 (Verlag: Rombach & Co.GmbH)

- Löffler, Martin Presserecht, Band I
2. Auflage
München 1969
(Verlag: C.H. Beck)
- Löffler, Martin Presserecht, Band II
2. Auflage
München 1968
(Verlag: C.H. Beck)
- Mallmann, Walter Literaturbesprechung
in: JZ 1956 S. 348 ff
- Mallmann, Walter Pressepflichten und öffentliche Auf-
gabe der Presse
in: JZ 1966 S. 625 ff
- v. Mangoldt, Hermann Das Bonner Grundgesetz
Berlin und Frankfurt 1953
(Verlag: Franz Vahlen GmbH)
- v. Mangoldt, Hermann
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Band I
2. Auflage
Berlin und Frankfurt 1957
(Verlag: Franz Vahlen GmbH)
- v. Mangoldt, Hermann
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Band II
2. Auflage
Berlin und Frankfurt 1964
(Verlag: Franz Vahlen GmbH)
- Mann, Golo Kühnes Experiment
in: Stern Nr. 23 vom 3. Juni 1969,
S. 17
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht
17. Auflage
München 1969
(Verlag: C.H. Beck)
- Maunz, Theodor
Dürig, Günter
Herzog, Roman Grundgesetz, Kommentar
München 1969
(Verlag: C.H. Beck)
- Meyer, Hartwig Glaubensbekenntnis in der Satzung
in: Die Zeit Nr. 2 vom 9. Januar 1970,
S. 24

- Meyer-Cording, Ulrich Monopol und Marktbeherrschung
Tübingen 1954
(Verlag: J.C.B. Mohr)
- Mestmäcker, E.J. Das marktbeherrschende Unternehmen im
Recht der Wettbewerbsbeschränkungen
Tübingen 1959
(Verlag: J.C.B. Mohr)
- Müller, Hans Dieter Der Springerkonzern
München 1968
(R. Piper & Co. Verlag)
- Neven Du Mont, Alfred Auflagenbegrenzung durch Gesetz
in: ZV + ZV 1967 S. 2215 ff
- Noll, Peter Innere Pressefreiheit
in: Pressefreiheit, Entwurf eines Ge-
setzes zum Schutze freier Mei-
nungsbildung und Dokumentation
des Arbeitskreises Pressefreiheit,
S. 115 ff
Berlin und Neuwied a.Rh. 1970
(Luchterhand-Verlag)
- Noelle-Neumann,
 Elisabeth Pressekonzentration und Meinungsbil-
dung
in: Zeitschrift für Publizistik 1968
S. 107 ff
- Peters, Hans Öffentliche und staatliche Aufgaben
in: Festschrift für Nipperdey, Band II,
S. 877 ff
- Poetzsch-Heffter,
 Fritz Handkommentar der Reichsverfassung
3. Auflage
Berlin 1928
(Verlag: Otto Liebmann)
- Raisch, Peter Methodische Bedenken gegen General-
klauseln im Kartellrecht am Beispiel
der Mißbrauchsaufsicht über marktbe-
herrschende Unternehmen
in: JZ 1965 S. 625 ff

- Rebe, Bernd Die Träger der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz
in: Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Heft 7
Berlin 1969
(Verlag: Duncker & Humboldt)
- Rehbinder, Manfred Die Öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortlichkeit der Presse
Diss. jur. Berlin 1962
in: Berliner Abhandlungen zum Presserecht
(Verlag: Duncker & Humboldt)
- Rehbinder, Manfred Öffentliche Aufgabe der Presse: Was ist das?
in: NJW 1963 S. 1387 ff
- Rehbinder, Manfred Presserecht
Berlin 1967
(Verlag: Neue Wirtschafts-Briefe GmbH)
- Ridder, Helmut K.J. Meinungsfreiheit
in: Neumann-Nipperdey-Scheuner
Die Grundrechte, Band II S. 243 ff
2. Auflage
Berlin 1968
(Verlag: Duncker & Humblot)
- Rothenbücher, Karl Das Recht der freien Meinungsäußerung
in: VVDStRL. Heft 4 (1928), S. 6 ff
(Verlag: Walter de Gruyter)
- Roellecke, Gerd Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Maßnahmen gegen Pressekonzentration
Schneider, Peter
in: Pressefreiheit, Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit, S. 20 ff
Berlin und Neuwied a.Rh. 1970
(Luchterhand-Verlag)
- Salin, Edgar Soziologische Aspekte der Konzentration
in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 22 (1961), S. 17 ff
(Verlag: Duncker & Humboldt)

- Sänger, Fritz Die Bundesregierung und die Presse
in: ZV + ZV 1968 S. 230, 231
- Scheer, Bernhard Deutsches Presserecht
Kommentar
Hamburg 1966
(Verlag: Deutsche Polizei)
- Scheuner, Ulrich Die institutionellen Garantien des
Grundgesetzes
in: Recht-Staat-Wirtschaft, Band IV
(1953), S. 88 ff
- Scheuner, Ulrich Pressefreiheit
in: VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 1 ff
(Verlag: Walter de Gruyter)
- Scheuner, Ulrich Privatrechtliche Struktur und öffent-
liche Aufgabe der Presse
in: Archiv für Presserecht 1968
S. 725 ff
- Scheuner, Ulrich Tagung der Deutschen Staatsrechts-
lehrer
in: DVBl. 1964 S. 21
- Schneider, Franz Presse- und Meinungsfreiheit nach dem
Grundgesetz
München 1962
(Verlag: C.H. Beck)
- Schneider, Peter Pressefreiheit und Staatssicherheit
Mainz 1968
(Verlag: Hase & Koehler)
- Schnur, Roman Pressefreiheit
in: VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 101 ff
- Scholler, Heinrich Person und Öffentlichkeit
München 1967
in: Münchener öffentlich-rechtliche
Abhandlungen, 3. Heft (1967)
(Verlag: C.H. Beck)

- Schüle, Adolf Zivilrechtlicher Persönlichkeitsschutz
und Grundgesetz
Rechtsgutachten Persönlichkeitsschutz
und Pressefreiheit
in: Tübinger rechtswissenschaftliche
Abhandlungen, Band 3, S. 1 ff
Tübingen 1961
- Schüle, Adolf Tagung der Deutschen Staatsrechts-
lehrer
in: DVBl. 1964 S. 21
- Schwenk, E.H. Umfang und Wirkung von Meinungs- und
Pressefreiheit
in: NJW 1962 S. 1321
- Smend, Rudolf Bürger und Bourgeois im deutschen
Staatsrecht
Berlin 1933
(Verlag: Preuß. Druckerei)
- Smend, Rudolf Das Recht der freien Meinungsäußerung
in: VVDStRL. Heft 4 (1928), S. 51 ff
- Springer, Axel Deutsche Presse zwischen Konzentra-
tion und Subvention
in: ZV + ZV 1967 S. 1 ff
- Springer, Axel Markanteilsbegrenzung?
in: Beiträge zur Zeitgeschichte
Nr. 4, Juli 1968
- Springer, Axel Unhaltbare Empfehlungen der Kommis-
sion
in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 483 ff
- Skriver, Ansgar Schreiben und schreiben lassen
Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit
in: NJW 1965 S. 2392 ff
- Thiele, Willi Pressefreiheit, Theorie und Wirklich-
keit
Berlin 1964
(Colloquium-Verlag)

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

=====

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Abs.	Absatz
BB	Betriebsberater
Bem.	Bemerkung
BGH	Bundesgerichtshof
BGH.U.	Urteil des Bundesgerichtshofes
BVerfG.B.	Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes
BVerfGE.	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes
BVerfG.U.	Urteil des Bundesverfassungsgerichtes
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	Grundgesetz
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
LPG	Landespressegesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue juristische Wochenschrift
VVDStRL.	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Weim.Verf.	Weimarer Verfassung
ZV + ZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag

I. Einführung

Die Aufgabe der Tagespresse, bei der politischen Meinungsbildung mitzuwirken, hat im Zusammenhang mit der starken Konzentration dieser Presseerzeugnisse die Erörterung um das Zusammenspiel zwischen Pressefreiheit einerseits und Meinungsträgern in der Presse andererseits entfacht.

Wie bedeutungsvoll die umstrittene Pressefreiheit für die Bildung der öffentlichen Meinung in der Demokratie ist, kann aus Urteilen und Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes entnommen werden.

"Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist." (1)

"Wenn das Grundrecht der freien Meinungsäußerung für die freiheitliche Demokratie 'schlechthin konstituierend' ist, dann muß das ebenso für das Grundrecht der Pressefreiheit gelten, weil die Presse zur politischen Meinungsbildung entscheidend beiträgt." (2)

Im Vordergrund der Erörterung steht die Konzentration in der Tagespresse, die auch den Anstoß zu dieser Untersuchung gegeben hat. Staatliches Eingreifen wird gefordert und Maßnahmen werden vorgeschlagen, oft ohne auf die Bedeutung der Verfassung bei der Lösung der mit der Konzentration in der Tagespresse verbundenen Probleme einzugehen. Ist ein Einschreiten

¹BVerfG.U. vom 15. Januar 1958, BVerfGE. 7 S. 198 ff (208);

ähnlich:

BVerfG.U. vom 25. Januar 1961, BVerfGE. 12 S. 113 ff (125);

BVerfG.U. vom 17. August 1956, BVerfGE. 5 S. 85 ff (204, 205);

²BVerfG.B. vom 6. Oktober 1959, BVerfGE. 10 S. 118 ff (121).

des Gesetzgebers möglich, vielleicht sogar geboten?
Sind die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um wirkungsvoll einschreiten zu können?

Sinn dieser Untersuchung ist es, die mit der Konzentration in der Tagespresse für die Pressefreiheit möglicherweise verbundenen Gefahren darzustellen und die zur Abwehr gegen entstehende oder bereits entstandene Gefahren vorgeschlagenen Maßnahmen auf ihre Verfassungsmäßigkeit unter besonderer Berücksichtigung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu untersuchen.

II. Klärung der Begriffe Pressekonzentration, Pressefreiheit, Presse

Um das Problem dieser Untersuchung, den Zusammenhang zwischen Konzentration in der Tagespresse einerseits und andererseits der von einer möglichen Meinungssteuerung bedrohten, grundrechtlich verankerten Pressefreiheit, untersuchen zu können, ist es notwendig, zunächst verschiedene Begriffe zu klären.

Die Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gibt zahlreiche Probleme auf. Die bestehenden Zweifelsfragen können in dieser Untersuchung nicht abschließend erörtert oder gar gelöst werden. Es ist notwendig, die Erörterung der sich mit der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stellenden Streitfragen auf den Rahmen dieser Untersuchung zu beschränken.

1. Bedeutung der Pressefreiheit neben der Meinungsfreiheit

Art. 5 Abs. 1 GG garantiert Freiheitsrechte geistigen Verhaltens. Er räumt in Satz 1 jedermann das Recht ein, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Satz 2 des Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet die Pressefreiheit zusammen mit der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film. Um beide Freiheitsrechte gegeneinander abgrenzen zu können, ist es notwendig, zunächst eine Bestimmung des Begriffes "Meinungsfreiheit" zu geben.

Unter Meinung sind nach der h.L. Stellungnahmen, Werturteile, Anschauungen u.ä. zu verstehen.¹ Den Gegensatz zur Meinungsäußerung bilden ohne eigene Stellungnahme übermittelte Berichte und Nachrichten. Wie schwierig eine Trennung nach der durch die h.L. vorgenommenen, im Ausgangspunkt klaren Begriffsbestimmung der Meinung von der der Tatsachenberichterstattung ist, verdeutlichen einige abstrakte Fälle. In der Aufmachung, dem Umfang, dem Titel, der Placierung einer Tatsache kann bereits eine Meinungsäußerung liegen.² Ebenso kann eine Meinungsäußerung darin zu sehen sein, daß eine Tatsache überhaupt für wert gehalten wird, weitergegeben zu werden.

Bei mündlicher Weitergabe einer Tatsache kann schon im Tonfall des Weitergebenden eine Stellungnahme zu dem zu übermittelnden Bericht liegen.³

Die hier angeführten Fälle lassen sich noch erweitern.⁴ Sie zeigen, daß eine scharfe Abgrenzung zwischen der Äußerung einer Meinung und der Mitteilung einer Tatsache nur schwer möglich ist.

Bei diesen Abgrenzungsschwierigkeiten setzt auch die Kritik an der Bestimmung des Begriffes "Meinung", wie ihn die h.L. gibt, ein. Es wird darauf hingewiesen, daß es 'kaum ein fundiertes Werturteil, in das nicht ein mehr oder minder großes

¹v. Mangoldt, Hermann-Klein, Friedrich, Kommentar Bd. I, Art. 5, Anm. III 1;
Wernicke, Kurt G., in: Bonner Kommentar, Art. 5, Erl. II 1 b;
Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, § 15 IV 3 (S. 118);
Rothenbücher, Karl, Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: VVDStRL. Heft 4 (1928), S. 14, 42;
Ridder, Helmut K.J., Meinungsfreiheit in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Bd. II, S. 264, 265;

²BVerfG.U. vom 28. Februar 1961, BVerfGE. 12 S. 205 ff (260);

³Ridder, Helmut K.J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Bd. II, S. 264;
Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Anm. II 1 b) aa);

⁴vgl. dazu:

Scholler, Heinrich, Person und Öffentlichkeit, in: Münchener öffentlich-rechtliche Abhandlungen, drittes Heft, S. 305 ff; Rebe, Bernd, Die Träger der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz, in: Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Heft 7 (1969), S. 37 f.

Tatsachenwissen einfließt',¹ gibt und daß Tatsache und Meinung kaum voneinander getrennt werden können. Mit dem Hinweis auf dieses Ergänzungsverhältnis zwischen Tatsache und Werturteil wird die Richtigkeit des Meinungsbegriffes der h.L. angezweifelt.

Zwar ist richtig, daß eine Trennung zwischen Tatsachenberichterstattung und Werturteil nur schwer möglich ist, aus dieser Schwierigkeit ergibt sich aber nicht die Notwendigkeit, den Begriff "Meinung" neu auszulegen.

Abzustellen ist auf das Schutzbedürfnis des Einzelnen, der eine Äußerung macht. Es genügt, wenn den Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Werturteil und Tatsachenberichterstattung Rechnung getragen wird, indem die Grenze zwischen Meinungsäußerung und wertfreier Unterrichtung zugunsten der Meinungsfreiheit so weit wie möglich gezogen wird.² Das zweite Argument der Kritiker ist ein verfassungsrechtliches. Es wird behauptet, daß bei der scharfen Abgrenzung der h.L. zwischen Tatsachenberichterstattung und Meinungsäußerung zwar die Berichterstattung der Massenmedien den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genießen würde, "daß aber die Berichterstattung durch den Privatmann von diesem erhöhten Schutz ausgeschlossen wäre und damit nach allgemeinen Grundsätzen nur durch einen Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich abgesichert werden könnte."³

Auch dieses Argument greift nach der hier vertretenen Ansicht nicht durch. Wird der Bereich der Meinungsäußerung zugunsten der Meinungsfreiheit möglichst weit gezogen, liegen die meisten Äußerungen von Privatleuten ohnehin im Schutzbereich des

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Anm. II;

²Scheuner, Ulrich, Pressefreiheit, VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 64

³)Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Anm. II 1 b) bb).

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Für die h.L. spricht weiterhin, daß es vom Willen des eine Tatsache Äußernden abhängt, ob seine Äußerung unter dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG steht, wenn man davon ausgeht, daß es genügt, sich eines besonderen Tonfalls zu bedienen, um aus einer Tatsachenberichterstattung eine durch die Meinungsfreiheit geschützte Äußerung zu machen.

Während die Meinungsfreiheit die Äußerung eines Werturteils durch den Einzelnen schützt, kommt bei der Pressefreiheit hinzu, daß auch die Tatsachenberichterstattung grundrechtlich garantiert ist. Die Übermittlung von Nachrichten war die ursprüngliche Aufgabe der Presse. Sie ist neben der später hinzugekommenen Meinungsverbreitung Zweck der Presse.¹ Das Grundgesetz trägt dem Bedürfnis des Bürgers nach Unterrichtung Rechnung, wenn es auch die Berichterstattung, die "Wiedergabe von Tatsachen" schützt.² Über die in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Meinungsfreiheit hinaus gehört die Freiheit der Berichterstattung, die das Grundgesetz ausdrücklich nur für Film und Rundfunk vorsieht, auch zur Pressefreiheit.³ Soweit eine Meinungsäußerung in der Presse geschieht, überschneiden sich die beiden Grundrechte Meinungsfreiheit und Pressefreiheit, wobei das spezielle Recht, die Pressefreiheit, dem allgemeinen vorgeht.⁴

¹ Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 99;

² Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, S. 100;

³ v. Mangoldt, Hermann-Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. VI 3 (S. 245);
Wernicke, K.G., in: Bonner Kommentar, Art. 5, Erl. 1 e (S. 3);

Hamann, Andreas - Lenz, Helmut, Kommentar, Art. 5, Anm. 6;
Löffler, Martin, Darf die Verwaltung in das Grundrecht der Pressefreiheit eingreifen?, in: DÖV 1957 S. 898;
BGH.U. vom 22. Dezember 1959, in: NJW 1960 S. 477, Ziff. 3;
BGH.B. vom 25. Juni 1953, BGHSt. 5 S. 12 ff (22);
BGH.B. vom 24. November 1955, BGHSt. 8 S. 360 ff (379);/

⁴ Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 152.

2. Pressekonzentration

Den Anstoß zu dieser Untersuchung haben die auf dem Gebiete der Tageszeitungen zu beobachtenden Konzentrationsbewegungen gegeben. Die Wirtschaftswissenschaft bestimmt den Begriff Konzentration als eine Veränderung der Größenstruktur wirtschaftlicher Einheiten durch Zunahme der größeren Unternehmen auf Kosten der kleineren. Folge der Konzentration ist die Entfernung von der Marktform des freien Wettbewerbs aufgrund der mit der Bildung von Monopolen oder Oligopolen verbundenen Marktmacht.¹ Konzentration ist einerseits das Ergebnis des Einsatzes von Kapital und Leistung der Unternehmen, andererseits notwendige Folge und Begleiterscheinung der Anforderungen, die der technische Fortschritt vor allem in finanzieller Hinsicht stellt.² Sie kommt entweder durch überdurchschnittliches Wachstum der Unternehmen oder durch Zusammenschluß kleinerer Einheiten zustande. Wachstum der Großunternehmen besteht in der Ausdehnung der Produktionsbreite, d.h. der mengenmäßigen Erhöhung des bisherigen Ausstoßes und der Aufnahme neuer Erzeugnisse in das Produktionsprogramm und der Ausdehnung der Produktionstiefe durch Einschaltung einer Vor- und einer Nachstufe.³

Über diesen wirtschaftswissenschaftlichen Begriff der Konzentration hinaus, der an das Unternehmen anknüpft, ist für die Bestimmung des Begriffes "Pressekonzentration" die Aufgabe der Presse, im Informations- und Meinungsbildungsprozeß mitzuwirken, von Bedeutung.

Die im Rahmen dieser Untersuchung interessierenden Konzentrationerscheinungen sind die Zeitungskonzentration und die Auflagenkonzentration.

¹Dr. Gablers Wirtschafts-Lexikon, 6. Aufl., S. 2098, 2099;

²Salin, Edgar, Soziologische Aspekte der Konzentration, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 22 S. 17;

³z.B.: einer Weberei werden eine Spinnerei und eine Färberei angeschlossen.

Zeitungskonzentration ist der Zusammenschluß mehrerer publizistischer Einheiten, der Verkauf von bestehenden Zeitungen oder deren Einstellung, die dazu führt, daß der Zeitungsleser auf die verbliebenen Zeitungen angewiesen wird.¹

Auflagenkonzentration ist die Erhöhung der Gesamtauflage einer Zeitung.²

Die neben Zeitungskonzentration und Auflagenkonzentration, Erscheinungen im Bereich der Ausdehnung der Produktionsbreite, ebenfalls zu beobachtenden Maßnahmen der Ausdehnung der Produktionstiefe sind im Rahmen dieser Untersuchung nicht von Bedeutung. So wird durch den Ankauf einer Papierfabrik oder einer Druckerei möglicherweise die Wirtschaftlichkeit eines Verlagsunternehmens erhöht, für die Pressefreiheit ist die Ausdehnung der Produktionstiefe aber ohne Bedeutung.

Bedeutsam sind die Maßnahmen zur Ausdehnung der Produktionsbreite. Mit der Erhöhung der Auflagenziffer oder mit dem Ankauf oder der Gründung neuer Zeitungen ist wachsender Einfluß auf die Bildung der öffentlichen Meinung verbunden. Von zunehmender Konzentration ist die Pressefreiheit der Einrichtung "freie Presse" betroffen, wenn aufgrund der Zeitungskonzentration die übernommenen oder nicht mehr lebensfähigen Zeitungen ihr Erscheinen einstellen müssen.

Möglicherweise ist auch das Grundrecht des Einzelnen insofern betroffen, als es ihm unmöglich ist, eine bestehende Zeitung zu erhalten oder eine neue Zeitung zu gründen, um seiner Meinung Ausdruck zu verleihen.

Eine Beurteilung des Einflusses der Konzentration in der Tagespresse auf die Pressefreiheit wird noch dadurch erschwert, daß der Einfluß eines Verlegers bei gleichmäßiger Zeitungskonzentration und Auflagenkonzentration nicht gleich zu sein braucht. Mit der Zeitungskonzentration muß nicht notwendig

¹Schütz, Walter J., in: Zeitschrift für Publizistik 1967 S. 243;

Noelle-Neumann, Elisabeth, Pressekonzentration und Meinungsbildung, in: Zeitschrift für Publizistik 1968 S. 133;

²Noelle-Neumann, Elisabeth, Pressekonzentration und Meinungsbildung, in: Zeitschrift für Publizistik 1968 S. 118.

ein Einfluß auf die politische Richtung der einzelnen Zeitungen genommen werden. Denkbar ist, daß der Verleger die Redaktionen der einzelnen Zeitungen ihren politischen Standpunkt selbst wählen läßt, ohne die politische Leitidee zu bestimmen. Ein Beispiel für diese Einstellung eines Verlegers gegenüber den Redaktionen der von ihm herausgegebenen Zeitungen ist Lord Thomson in England, für den allein der wirtschaftliche Erfolg seiner Zeitungen von Interesse ist. Dagegen ist mit zunehmender Auflagenkonzentration einer Tageszeitung notwendig ein Wachsen des Einflusses im Informations- und Meinungsbildungsprozeß verbunden.

3. Rechtscharakter der Pressefreiheit

Für die Beantwortung der Frage, ob durch die Zeitungskonzentration und die Auflagenkonzentration auch der Einzelne in seinen Rechten verletzt sein könnte, kommt es darauf an, ob die Pressefreiheit ein Individualrecht, das Recht der Institution "freie Presse" oder beides ist. Im folgenden soll der Rechtscharakter des Freiheitsrechts "Pressefreiheit" bestimmt werden.

a) Individualrecht "Pressefreiheit"

Die klassische deutsche Staatslehre verstand die Meinungsfreiheit aufgrund ihrer liberalen Grundhaltung als Freiheitsrecht des Einzelnen.¹ Sie diene der freien geistigen Entfaltung der Persönlichkeit des Bürgers. Da diese freie Entfaltung den Interessen des absolutistischen Staates, der sich der Kritik des mündigen Bürgers ausgesetzt sah, entgegenliefe, bedurfte die Meinungsfreiheit der verfassungsrechtlichen

1) Löffler, Martin, Kommentar Bd. 1, § 1 Anm. 85;
Leisner, Walter, Werbefernsehen und Öffentliches Recht, S. 191 ff;
Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 113;
Dagtolou, Prodromos, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S. 10;
Forsthoff, Ernst, Tagespresse und Grundgesetz, in: DÖV 1963 S. 633 ff;
Bettermann, Karl August, die allgemeinen Gesetze als Schranken der Pressefreiheit, in: JZ 1964 S. 601 ff.

Garantie.¹ Den widerstreitenden Interessen des absolutistischen Staates und des Bürgertums verdankt die Meinungsfreiheit ihre verfassungsrechtliche Garantie.² Dem Einzelnen sollte ursprünglich das Recht eingeräumt werden, seine Meinung durch den Druck und die Presse frei zu äußern, ohne einem staatlichen Zwang ausgesetzt zu sein. Die Freiheit, seine Meinung in der Presse zu äußern, war in der Meinungsfreiheit enthalten. Die Meinungsfreiheit war ein Abwehrrecht des Bürgers gegen den Staat.³

b) Pressefreiheit als Recht der "Institution Presse"

Ausgehend von der klassischen Lehre werden die in Art. 5 Abs. 1 GG garantierten Rechte als Individualrechte verstanden.⁴ Neben dieser Deutung hat Art. 5 Abs. 1 GG eine zweite Deutung erfahren, die einer ihrer bedeutendsten Vertreter als "öffentliche Meinungsfreiheit" bezeichnet.⁵ Nach dieser Ansicht ist nicht mehr der Einzelne Bezugspunkt des Grundrechts, sondern die in der Demokratie zusammengefaßte Gesellschaft. Zur Begründung wird angeführt, daß die Demokratie nur dann Bestand haben kann, wenn das Volk in Wahlen und anderen Meinungsäußerungen sich frei zu einer selbständigen Meinung und zu seinen frei gefaßten Entschlüssen äußern kann. Diese Meinungsäußerung soll staatliches Handeln beeinflussen. Sie

¹ Anschütz, Gerhard, Kommentar, 14. Aufl., S. 550 ff;
Poetsch-Heffter, Fritz, Kommentar, 3. Aufl., S. 416 ff;

² Scholler, Heinrich, Person und Öffentlichkeit in: Münchener Öffentlich-rechtliche Abhandlungen, drittes Heft, S. 218;

³ Dagtoglou, Prodromos, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S. 10;

Ridder, Helmut K.J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Bd. II, S. 251;

⁴ v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, 1. Aufl., Art. 5 (S. 60 ff);

⁵ Ridder, Helmut K.J., a.a.O., S. 243.

muß daher von staatlichen Einflüssen frei sein. Frei ist die Bildung der "öffentlichen Meinung" dann, wenn der Einzelne seine Stimme frei erheben und damit die Bildung der "öffentlichen Meinung" mit beeinflussen kann, wenn jeder sich zur Bildung seiner Meinung frei unterrichten kann und die klassischen Informationsträger Presse, Rundfunk und Film ungehindert ermitteln und unterrichten können.¹ Durch die Betonung der Bedeutung der Informationsträger für diesen Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung erhält Art. 5 Abs. 1 GG nicht mehr so sehr individualrechtlichen als vielmehr institutionellen Charakter. Diese institutionelle Auslegung des Art. 5 Abs. 1 GG kommt besonders zum Ausdruck, wenn auf den "öffentlichen Auftrag" oder die "institutionelle Garantie" der Presse Bezug genommen wird,² wobei unter der Einrichtung "Presse" alle personellen und sachlichen Hilfsmittel zusammengefaßt werden, die eine Tätigkeit der Presse auf dem ihr von der Verfassung übertragenen Gebiet der Meinungsbildung erst ermöglichen. Die Pressefreiheit ist "ein Beispiel für eine Garantie eines gesellschaftlichen Sachverhaltes in Verbindung mit einer (Rechts-) Einrichtung und einem Grundrecht."³

Sie wird nicht nur wegen des Einzelnen, sondern um der in ihrem Bestande und ihrer Funktion geschützten Presse willen grundrechtlich garantiert.⁴ Geschützt sind die institutionelle Eigenständigkeit der Presse und die Tätigkeit von

¹ Lenz, Helmut, Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsfreiheit, in: JZ 1963 S. 338 ff (340); BVerfG.U. vom 5. August 1966, BVerfGE. 20 S. 162 ff (174); BVerfG.U. vom 17. August 1956, BVerfGE. 5 S. 85 ff (205);

² Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Anm. I 2 a) bb);

³ v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. VI;

⁴ Scheuner, Ulrich, Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in: Recht, Staat und Wirtschaft, IV (1953) S. 106, 107.

Presseunternehmen¹ von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen.²

Eine andere Ansicht versucht die Frage nach dem Charakter der Pressefreiheit zu beantworten, indem sie öffentliche und private Meinungsbildung streng trennt. Während das Recht des Einzelnen im Bereich der klassischen Meinungsfreiheit angesiedelt wird, zieht sie die Presse zum Komplex politischer Einrichtungen.³ Der Bürger wird in doppelter Funktion gesehen. Einmal in seinem privaten Bereich und zum anderen als politisch denkende und handelnde Person. Unterschieden wird zwischen der Gesellschaft apolitischer Privatleute und dem Gemeinwesen, dem Staat.⁴

Dieser "Zwei-Welten-Theorie" kann nicht gefolgt werden. Der Bürger ist Glied einer Gemeinschaft, deren Zusammenleben in der Verfassung geregelt ist. Die Verfassung verleiht dem Bürger Abwehrrechte und Mitwirkungsrechte, die das gemeinsame Zusammenleben in einem Staat ermöglichen.⁵ Abwehrrechte und Mitwirkungsrechte stehen zwar in einem Spannungsverhältnis zueinander, sie ergänzen sich jedoch gegenseitig und sollen in "Anerkennung des Menschen als Person"⁶ dem Bürger das Recht garantieren, sowohl seinen eigenen Interessen nachzugehen, als auch an der Gestaltung des Staates mitzuwirken.

¹Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 151;

²BVerfG.U. vom 5. August 1966, BVerfGE. 20 S. 162 (175, 176); BVerfG.B. vom 25. Januar 1961, BVerfGE. 12 S. 205 (259, 260); BVerfG.B. vom 6. Oktober 1959, BVerfGE. 10 S. 118 (121);

³Ridder, Helmut K.J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Bd. II, S. 255 ff;

⁴Schneider, Peter, Pressefreiheit und Staatssicherheit, S. 20;

⁵Smend, Rudolf, Bürger und Bourgeois, S. 316; Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre, S. 418 ff;

⁶Schneider, Peter, Pressefreiheit und Staatssicherheit, S. 20.

Eine Trennung zwischen den Rechten des privaten und des am öffentlichen Leben mitwirkenden Bürgers ist nicht möglich.

Die neue Lehre, die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG mehr die Garantie einer Institution sieht, hat richtig erkannt, daß die Presse als verfassungsrechtliche Einrichtung¹ in der Gesellschaft anerkannt ist.

Für einen demokratischen Staat ist die an Tatsachenkenntnis orientierte Entscheidung des Bürgers notwendig. Tatsachenkenntnisse vermitteln die Massenmedien, zu denen auch die Presse zählt. Sie wird in Erfüllung ihrer "öffentlichen Aufgabe" als Spiegel und Formerin der "öffentlichen Meinung" verstanden.²

Es ist gerechtfertigt, zur Beschreibung dieser Funktion von einer öffentlichen Aufgabe zu sprechen. Rechtsfolgen, die den Rechtscharakter der Pressefreiheit als eines Individualrechts umzuwandeln in das Recht der Einrichtung "Presse" geeignet sind, können an diesen Begriff nicht geknüpft werden.³ Mit Hilfe der öffentlichen Aufgabe der Presse in der Demokratie könnte sonst nach Wunsch eine Privilegierung oder eine Sonderbindung der Presse erreicht werden, je nachdem, ob man in der Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe ein Recht oder eine Pflicht der Presse sehen würde.

Auf dieses Problem wird später noch bei der Festlegung des Inhalts und des Umfangs der Pressefreiheit einzugehen sein.

Als Antwort auf die Frage nach dem Rechtscharakter der Pressefreiheit ergibt sich, daß die Presse zwar als Einrichtung verfassungsrechtlich garantiert ist, daß aber unter Hinweis auf die öffentliche Aufgabe der Presse nicht der Charakter der Pressefreiheit als eines Abwehrrechtes des Bürgers gegen den Staat in ein Recht oder eine Pflicht der Einrichtung Presse umgedeutet werden kann.

¹zu diesem Begriff: v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. VI 3 c (S. 84 ff);

²Häntzschel, Kurt, Das Deutsche Presserecht S. 23;

³Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Anm. III 1 a).

Die Pressefreiheit ist primär ein individuelles Abwehrrecht des Bürgers gegen den Staat und erst in zweiter Linie Recht einer verfassungsrechtlich garantierten Einrichtung.¹

4. Umfang der Pressefreiheit

Durch die im Art. 5 Abs. 1 GG genannte Pressefreiheit ist die Presse geschützt.

Die zahlreichen mit der Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbundenen Probleme beginnen bereits mit der Bestimmung des Begriffes "Presse". Von der Deutung des Begriffes "Presse" i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hängt der Schutzbereich der Pressefreiheit ab. Mit Hilfe dieser Begriffsbestimmung kann der Umfang des Freiheitsrechtes willkürlich festgelegt werden.²

Es wird die Frage gestellt, ob der Begriff der Presse ausschließlich nach Herstellungs- und Vervielfältigungsmethoden ausgelegt werden kann oder ob außerdem noch inhaltliche Merkmale herangezogen werden müssen.³

a) Presse

Unstreitig ist, daß die Zeitungspresse, die Gegenstand dieser Untersuchung ist, zu der durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Presse gehört. So fällt nach v. Mangoldt-Klein unter Presse allgemein die "Veröffentlichung von Druckerzeugnissen im öffentlichen Interesse, in öffentlicher Funktion,"⁴ während Maunz darunter "jedes literarische Erzeugnis, also insbesondere auch Bücher aller Art", versteht. Er räumt jedoch ein, daß "möglicherweise das Grundgesetz die Pressefreiheit nur auf Zeitungen und Zeitschriften beziehen will."⁵ Wernicke

¹Herzog, Roman, a.a.O., Art. 5, Anm. I 2 a);

²Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 126;

³Herzog, Roman, a.a.O., Art. 5, Rdnr. 126;

⁴v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. VI 3 (S. 245);

⁵Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, S. 118.

zählt dagegen insbesondere zur Presse "das Tagesschrifttum".¹

Wie unterschiedlich der Begriff Presse ausgelegt wird, zeigt insbesondere die Zeitungswissenschaft, die den Begriff einmal extensiv als Druckschrift im weitesten Sinne - entsprechend weit wäre dann auch der Schutzbereich der Pressefreiheit -, zum anderen einschränkend als Oberbegriff für Zeitungen und Zeitschriften auslegt.²

Nach dieser einschränkenden Auslegung wäre der Schutzbereich der Pressefreiheit auf Zeitungen und Zeitschriften begrenzt.

Es ist fraglich, ob dieser enge Pressebegriff der Zeitungswissenschaft für das Verfassungsrecht übernommen werden kann und mit Hilfe dieser Auslegung die Buchpresse und andere Presseerzeugnisse (so z.B. Flugblätter) aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeklammert werden können.³ Im heute üblichen Sprachgebrauch werden unter dem Oberbegriff Presse Zeitungen und Zeitschriften zusammengefaßt. Ein Argument dafür, diese Auslegung für das Verfassungsrecht zu übernehmen, könnte sich aus der Stellung des Begriffes Presse im Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entnehmen lassen. Presse, Rundfunk und Film werden nebeneinander genannt. Wesensmerkmale des Films, vor allem aber des Rundfunks sind die Möglichkeiten, über alles zu berichten, was Filmbesucher und Rundfunkhörer interessiert (sog. Universalität)⁴ und was ihre Stellung in der Gesellschaft beeinflußt. Seinen Standpunkt in der Gesellschaft kann der Einzelne mit Rücksicht auf die tatsächlichen Gegebenheiten dann bestimmen, wenn die Massenkommuni-

¹Wernicke, Kurt G., Bonner Kommentar, Art. 5, Erl. 1 e (S. 3);

²Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 55, 56;

³vgl.: Wernicke, Kurt G., Bonner Kommentar, Art. 5, Erl. 1 e; Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, S. 113; a.A.: Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 139 ff; Rehinder, Manfred, Die öffentliche Aufgabe der Presse, S. 9, 120 ff; Kemper, Gerd, Pressefreiheit und Polizei, S. 30;

⁴Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 56.

kationsmittel möglichst aktuell über das Geschehen in der Gegenwart berichten (sog. Aktualität). Aktualität ist dann gewährleistet, wenn die Massenkommunikationsmittel periodisch mit möglichst kurzen Zeitabständen erscheinen (sog. Periodizität). Ihren Zweck, den Einzelnen umfassend über Vorgänge der Gegenwart zu unterrichten, erfüllen sie, wenn sie dem interessierten Publikum frei zugänglich sind (sog. Publizität).¹

Sowohl Zeitungen und Zeitschriften als auch Bücher haben die Möglichkeit, über alles zu berichten, was ihre Leser interessiert, auch die Merkmale der Periodizität und der Publizität sind erfüllt, aber die Aktualität haben nur Film und in besonderem Maße Rundfunk, Zeitungen und Zeitschriften gemeinsam. Bücher dagegen benötigen einen größeren Zeitraum, um die interessierten Kreise zu erreichen, als Rundfunk, Zeitung und Zeitschriften. Dennoch läßt sich mit dem Hinweis auf mangelnde Aktualität die Buchpresse nicht aus dem durch die Pressefreiheit geschützten Bereich ausklammern. Die Pressefreiheit ist im Interesse der freien Meinungsäußerung in der Presse und der Bildung der öffentlichen Meinung grundrechtlich geschützt. Die Buchpresse kann ebenso wie die Zeitungs- und die Zeitschriftenpresse der Meinungsäußerung und der Bildung der öffentlichen Meinung durch Stellungnahmen und Tatsachenbeurichterstattungen dienen. Es ist dem Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechend nicht möglich, zwischen Buchpresse und Zeitungs- bzw. Zeitschriftenpresse zu unterscheiden und der Buchpresse den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu versagen.

Die hier beispielhaft für die Buchpresse entwickelten Gedanken gelten für andere Druckerzeugnisse (z.B. Flugblätter) entsprechend, sofern sie der freien Bildung der öffentlichen Meinung dienen. Richtig ist somit als Ausgangspunkt, daß ein Merkmal des Begriffes Presse die Herstellungs- und Vervielfältigungsmethoden sind. Ob darüber hinaus eine Beschränkung der Pressefreiheit auf Druckerzeugnisse mit einem bestimmten

¹Schneider, Franz, a.a.O., S. 56.

Inhalt oder von der Qualität der Darstellung her möglich ist, soll im folgenden untersucht werden.

b) Begrenzung nach dem Inhalt

Einige Autoren versuchen, den Rahmen der Pressefreiheit festzulegen, indem sie den Begriff Presse wertend auslegen. Presse ist danach die Veröffentlichung politischer, kultureller und weltanschaulicher Nachrichten und Stellungnahmen.¹ Die Presse hat die Aufgabe, Mittlerin höchster Kulturwerte zu sein.² Nur in diesem Rahmen wird ihr der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zugebilligt. Andere Teile einer Zeitung, wie z.B. der Anzeigenteil, können diesen Schutz nicht beanspruchen.³ Zur Begründung wird angeführt, daß es nicht im Sinne des Verfassungsgesetzgebers gewesen sein könne, z.B. auch Beiträgen des "sex and crime" den Schutz der Pressefreiheit zuteil werden zu lassen. Der Skandal- und Sensationspresse soll mit dieser Begrenzung der Pressefreiheit der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entzogen werden.⁴

Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Das Grundgesetz will mit seinem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Meinungs Austausch der Menschen untereinander in den Massenkommunikationsmitteln schützen. Die Unterscheidung der einzelnen Beiträge einer Zeitung nach dem Wert ihres Inhalts würde eine Beurteilung erfordern. Der Umfang des Schutzes der Pressefreiheit für die einzelne Zeitung würde von diesem Urteil abhängen. Die Pressefreiheit stünde zur Verfügung dessen, der die einzelnen

¹v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. VI 3;

²Krüger, Herbert, Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien, S. 14 ff;

³a.A.: Springer, Axel, Deutsche Presse zwischen Konzentration und Subvention, in: ZV + ZV 1967 S. 1 ff (2): Die Anzeige gewährleistet die Freiheit und Unabhängigkeit der "Welt";
BVerfG.U. vom 4. April 1967, BVerfGE. 21 S. 221 ff (278);

⁴Schüle, Adolf, Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: DVBl. 1964 S. 21.

Beiträge einer Zeitung zu beurteilen hätte. Der Schutzbereich der Pressefreiheit wäre enger oder weiter, je nachdem, was als kultureller, politischer oder weltanschaulicher Beitrag als des Schutzes des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für wert erscheinen würde.¹ Um eine vom Willen des Beurteilenden abhängige Pressefreiheit zu verhindern, muß sie unabhängig davon, wie ein Dritter den Wert der durch diese Freiheit geschützten Veröffentlichungen einschätzt, garantiert werden.²

c) Begrenzung nach der Stellung des Begriffes "Pressefreiheit" im Grundgesetz

Aus der Stellung des Begriffes "Pressefreiheit" in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG könnte sich ein Hinweis auf den Umfang der Pressefreiheit entnehmen lassen. Die Pressefreiheit wird zusammen mit der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film genannt. Aus dieser Stellung im Grundgesetz könnte sich das Argument herleiten lassen, daß auch die Pressefreiheit sich nur auf die Berichterstattung in der Presse erstreckt. Mit dieser Auslegung würden die Grenzen der Pressefreiheit zu eng gezogen. Die Presse nimmt ihren Platz bei der Bildung der öffentlichen Meinung ein. Eine Meinungsbildung durch die Presse allein mit Berichterstattungen ist nicht zu erreichen. Ebenso wichtig sind die kritischen Äußerungen und Ansichten der Journalisten zur Belebung der Diskussion. Gegen die Auslegung, die die Pressefreiheit nur auf die Berichterstattung beschränkt, spricht auch die Wortwahl des Grundge-

¹Heck, Karl, Grundgesetz und Pressekonzentration, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 702;
Forsthoff, Ernst, Neue Aspekte der Pressefreiheit, in: Der Staat 1966 S. 11;
Kluthe, H.A., Die öffentliche Aufgabe der Presse, in: Schriftenreihe der deutschen Studiengesellschaft für Publizistik, Bd. 6 S. 23, 24;

²Rehbinder, Manfred, Presserecht, RdNr. 11;
"Die Sonne des Grundgesetzes scheint auf Gerechte und Ungerechte";
Jeschek, H.H., Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis, S. 6: "... die Pressefreiheit läßt eine Unterscheidung nach der Qualität des Gebotenen ebensowenig zu, wie die Lehrfreiheit.".

setzgebers. Wenn er die Freiheit der Presse auf die Berichterstattung hätte beschränken wollen, hätte er Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG etwa wie folgt fassen können:

"Die Freiheit der Berichterstattung durch Presse, Rundfunk und Film wird gewährleistet."

d) Begrenzung nach den Wirkungen der Presse

Ausgehend von den Wirkungen, die die politische Presse bei der Bildung der öffentlichen Meinung hat, versucht eine weitere Ansicht, zu einer Begrenzung der Pressefreiheit zu kommen. Die Presse wird im politischen Bereich ähnlich wie die Parteien gesehen, die auch Einfluß auf die Bildung der öffentlichen Meinung zu nehmen versuchen. Es wird von der Presse angenommen, daß neben der Mitwirkung am öffentlichen Meinungsbildungsprozeß alle anderen Funktionen in den Hintergrund treten.¹

Folge dieser Ansicht, daß die Presse ähnliche Funktionen hat und wahrnimmt wie die politischen Parteien, ist, daß sie mit den Rechten und Pflichten der politischen Parteien aus Art. 21 GG ausgestattet wird. Für die Vertreter dieser Ansicht ergeben sich die Grundprinzipien für die politische Tagespresse aus Art. 21 GG und nur "im einzelnen wird man in der Tat weitgehend mit den Geboten und den Verboten aus dem Kernbestand der traditionellen formellen Pressefreiheit auffüllen müssen."²

Quelle der Pressefreiheit der politischen Tagespresse ist demnach nicht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern Art. 21 GG. Die ursprüngliche Pressefreiheit hat für die politische Tagespresse nur noch die Funktion einer ergänzenden Norm.

¹Ridder, Helmut K.J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Bd. II, S. 270;
Czajka, Dieter, Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse, S. 118;
Scholler, Heinrich, Person und Öffentlichkeit, S. 189 ff und S. 343 ff;

²Ridder, Helmut K.J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Band II, S. 270.

Abgesehen von der Zweifelhaftigkeit der Annahme, die Presse sehe ihre Aufgabe überwiegend darin, im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken,¹ steht dieser Ansicht auch ein verfassungsrechtliches Bedenken entgegen. Die Parteien sollen unmittelbar an der politischen Macht und an der Entscheidungsbildung teilhaben und sind aus diesem Grunde mit besonderen Rechten und Pflichten durch den Verfassungsgeber ausgestattet worden. Die Presse dagegen ist auf einen mittelbaren Einfluß bei der Entscheidungsbildung der politischen Parteien und im Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung beschränkt. Die Presse soll nicht die den Parteien aus staatspolitischen Gründen gewährten Rechte wahrnehmen, aber auch nicht mit den ihnen auferlegten Pflichten belastet werden.²

e) Begrenzung durch die "öffentliche Aufgabe der Einrichtung Presse"

Der bedeutendste Versuch, die Pressefreiheit einzuschränken, ist die Begrenzung mit Hilfe der von der Einrichtung Presse wahrzunehmenden "öffentlichen Aufgabe".^{3,4} Der Umfang der Pressefreiheit ist mit der Funktion verbunden, die die Presse in der Demokratie hat. Ausgehend von dieser Tatsache setzt

¹ Journalisten sehen möglicherweise ihre Hauptaufgabe im Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung. Bei Verlegern und Herausgebern, auf denen das wirtschaftliche Risiko lastet, stehen die Fragen der Wirtschaftlichkeit im Vordergrund;

² Forsthoff, Ernst, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, S. 50;
Mallmann, Walter, Literaturbesprechung, in: JZ 1956 S. 348 ff (351);
Jeschek, H.H., Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis, S. 7;

³ zu dem Begriff der "Einrichtung Presse" siehe S. 9 ff;

⁴ Ridder, K.J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Band II, S. 270;
Schüle, Adolf, Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit, S. 18 ff;
Mallmann, Walter, Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse, in: JZ 1966 S. 625 ff;
Koebel, Ulrich, Einstweilige Verfügung und Pressefreiheit, in: NJW 1967 S. 321 ff (323).

diese Ansicht die "öffentliche Aufgabe" in Bezug zu der Einrichtung "freie Presse" und versucht aus der "öffentlichen Aufgabe" heraus die Pressefreiheit zu begrenzen.¹ Der Presse wurde, so wird argumentiert, die Pressefreiheit nur gewährt, damit sie der ihr vom Verfassungsgeber zugedachten Aufgabe gerecht werden könne. Die öffentliche Aufgabe bestimmt die Grenzen der Pressefreiheit. Nur so lange die Presse in Erfüllung dieser Aufgabe tätig wird, genießt sie als verfassungsrechtlich garantierte Institution den Schutz des Grundrechtes.² Der Schutz der Pressefreiheit wird mit Hilfe der öffentlichen Aufgabe der Presse, Unterrichtung des Lesers, Kritik und Kontrolle des öffentlichen Lebens, so weit es von allgemeinem Interesse ist, eingeschränkt.

Nach dieser Meinung stehen nicht alle Beiträge der Presse unter dem Schutz der Pressefreiheit. Die Teile von Zeitungen, die nicht der Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe, sondern der Unterhaltung des Lesers dienen, sind nicht durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt³. Die Beschränkung der Pressefreiheit auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe hat zur Folge, daß die Verlagsunternehmen, die Presseerzeugnisse herausbringen, die nicht der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe dienen, nicht den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG für sich als

¹Leisner, Walter, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S. 199: "Die Anerkennung der öffentlichen Aufgabe der Presse war also der wahre Grund für die Institutionalisierung der Pressefreiheit."

aber S. 201: "die Institutionalisierung soll nicht das subjektive Grundrecht aufsaugen, sondern verstärken."

²Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit, S. 108 ff; Czajka, Dieter, Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse, S. 98 ff; Groß, Rolf, Öffentliche Aufgabe der Presse und Pressefreiheit, in: NJW 1963 S. 893 ff; Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, S. 443; BVerfG.B. vom 25. Januar 1961, BVerfGE. 12 S. 113 ff; Springer, Axel, Deutsche Presse zwischen Konzentration und Subvention, in: ZV + ZV 1967 S. 1 ff (2);

³a.A. für Inserate:
BVerfG.U. vom 4. April 1967, BVerfGE. 21 S. 271 ff (278).

Institution in Anspruch nehmen können. Sie sind als Gewerbebetriebe grundrechtlich in Art. 12 GG garantiert.¹

Zwar bleibt es der Presse freigestellt, ob sie sich in den Dienst der öffentlichen Aufgabe stellt, aber ein indirekter Zwang wird insofern ausgeübt, als sie als Einrichtung nur dann den Schutz des Grundrechtes genießt, wenn sie in Erfüllung dieser Aufgabe handelt.² Mit Hilfe des Begriffes "öffentliche Aufgabe" wurde im Schriftleitergesetz vom 4. Oktober 1933 (RGBl. 1933 I, S. 713) der Beruf des Schriftleiters als ein öffentlichrechtliches Pflichtverhältnis gedeutet.³ Gleichzeitig wurden dem Schriftleiter eine vom Verleger unabhängige Stellung eingeräumt und seine personelle Überprüfung durch den Staat angeordnet. Die "Wohltat" des Schriftleitergesetzes, Trennung von verlegerischer und journalistischer Tätigkeit, unterwarf die Presse dem Einfluß des Staates.⁴ Die Gefahr, die für die Pressefreiheit durch die Zusammenfassung von Einrichtung und Aufgabe entstehen kann, stellt Dagtoglou heraus.⁵ Er nimmt an, daß das Grundrecht der Pressefreiheit in eine Grundpflicht umgedeutet wird. Dem Subjekt, dem die Grundrechte gewährt worden sind, werden aus seinen Rechten Pflichten auferlegt, was dem Grundgedanken der Grundrechte, die Freiheitssphäre des Einzelnen gegen den Staat zu

¹ Diese Beschränkung der Presseunternehmen, die sich nicht der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe widmen, enthält insofern keine Benachteiligung, als eine Verwirkung des Grundrechts nach Art. 18 GG nicht möglich ist.

² Czajka, Dieter, Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse, S. 100;

³ Geiger, Willi, Die Rechtsstellung des Schriftleiters, S. 56 ff;

⁴ Löffler, Martin, Presserecht Bd. I, Anm. 23 zu § 193 StGB; Rehbinder, Manfred, Die öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortlichkeit der Presse, S. 40; derselbe, Presserecht, Rdnr. 15; Scheer, Bernhard, Deutsches Presserecht, S. 26;

⁵ Dagtoglou, Prodromos, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S. 14.

schützen, widerspricht.¹

Der Ausgangspunkt dieser Ansicht, daß die Pressefreiheit so weit gewährt werden muß, als es die der Presse in der Demokratie zugeordnete Funktion erfordert, ist richtig. Zweifelhafte ist jedoch die Abgrenzung der Funktion, die mit der Einführung des Begriffes "öffentliche Aufgabe" vorgenommen wird.

In der Demokratie hat der Einzelne das Recht und die (nicht erzwingbare) demokratische Pflicht, an der staatlichen Willensbildung mitzuwirken. Eine verantwortungsbewußte Mitgestaltung des staatlichen Lebens ist aber nur möglich, wenn der Bürger, der mit seiner Stimme bei der Wahl entscheidet, umfassend und zuverlässig unterrichtet wird. Die Unterrichtung des Lesers ist eine Hauptpflicht der Presse.² Im Zusammenhang mit dieser Aufgabe steht eine weitere, die Bildung der öffentlichen Meinung.³ Verschiedene Ansichten sollen in freier Diskussion besprochen werden, vorgebrachte Argumente sollen dem Leser helfen, sich selbst ein Urteil zu bilden. Kontrolle und Kritik des öffentlichen Lebens sind zusammen mit umfassender Unterrichtung des Lesers Grundpfeiler zur Bildung der öffentlichen Meinung. Ohne Mithilfe der Massenmedien wäre eine Bildung der öffentlichen Meinung kaum möglich.⁴

¹Vgl. dazu:

Scheuner, Ulrich, Privatrechtliche Struktur und öffentliche Aufgabe der Presse, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 725; Groß, Rolf, Die öffentliche Aufgabe der Presse und ihre Auswirkungen für das Zivil- und Strafrecht, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 730;

Mallmann, Walter, Pressepflichten und öffentliche Aufgabe der Presse, in: JZ 1966 S. 625 ff (629);

²Löffler, Martin, Der Verfassungsauftrag der Presse, S. 3;

³Scholler, Heinrich, Person und Öffentlichkeit, S. 106 ff;

⁴Löffler, Martin, a.a.O., S. 3, 4;

Wildemann, Rudolf-Kaltefleiter, Werner, Funktion der Massenmedien, S. 18 ff;

Leisner, Walter, Werbefernsehen und öffentliches Recht, S. 193;

Scholler, Heinrich, a.a.O., S. 345 ff.

Diese Möglichkeit der Presse, mit Informationen zur Bildung der öffentlichen Meinung beizutragen, wird als öffentliche Aufgabe bezeichnet. So lange der Begriff "öffentliche Aufgabe" zur Beschreibung dieser Funktion dient, bestehen gegen seine Verwendung keine Bedenken. Bedenklich ist es aber, wenn aus diesem Begriff Rechtsfolgen für die Presse hergeleitet werden.¹

Zweifelhaft ist schon die Auslegung des Attributes "öffentlich". Im allgemeinen Sprachgebrauch bedeutet es frei zugänglich, für die Allgemeinheit bestimmt. In diesem Sinne sind Bezeichnungen wie öffentliche Verhandlung vor einem Gericht², öffentlicher Gebrauch von Grundstücken³ und öffentliches Ärgernis zu verstehen.⁴

In der Mehrzahl der Fälle wird "öffentlich" im juristischen Sinne als nicht privat, sondern öffentlich-rechtlich, staatsbezogen verstanden.⁵

Eine dritte Bedeutung erhält der Begriff "öffentlich" durch eine Zusammenfassung der erstgenannten Auslegungsmöglichkeiten. Öffentlich kann danach allgemein zugänglich und zugleich staatlich geschützt und geleitet bedeuten.⁶

Die Mehrdeutigkeit des Attributes "öffentlich" zeigt, wie schwierig eine Abgrenzung der Pressefreiheit von dem Begriff der "öffentlichen Aufgabe" der Presse her ist. Der Schutzbereich der Presse hinge ab von der Auslegung des Begriffes "öffentliche Aufgabe" und es bestände Gefahr, daß der Umfang

¹ Zur Kritik am Begriff "öffentliche Aufgabe":
Klein, Hans, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: DÖV 1965 S. 755 ff;

² z.B. Art. 44 Abs. 1 GG für einen Untersuchungsausschuß;
§§ 169, 170 GVG;

³ § 911 Satz 1 BGB;

⁴ § 183 StGB;

⁵ so z.B.: öffentliche Ämter: §§ 31, 34, 33 StGB;
öffentliche Klage: §§ 152 ff StPO;

⁶ so z.B.: öffentliche Versteigerung: § 383 Abs. 3 BGB;
öffentlicher Glaube: §§ 892, 2370 BGB.

der Pressefreiheit mit Hilfe dieser Auslegung mehr eingeschränkt würde, als es dem Willen des Verfassungsgebers entspricht. Wenn dennoch von einer der Presse übertragenen öffentlichen Aufgabe gesprochen wird, kann sie mit Rücksicht auf die Bedeutung der Pressefreiheit für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung nur in dem Sinn verstanden werden, daß die Presse zum Nutzen der Allgemeinheit, für die Öffentlichkeit handelt.¹ Der BGH führt dagegen aus, daß die Presse in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe zur "Wahrung der Interessen der Öffentlichkeit befugt ist."² Die öffentliche Aufgabe hat keinen staats-, sondern öffentlichkeitsbezogenen Charakter.³ Aus diesem Grunde wird der Pressefreiheit auch der Schutz des § 193 StGB gewährt, wenn sie zu den Ereignissen des öffentlichen Lebens, an denen die Öffentlichkeit ein Informationsinteresse hat, Stellung nimmt.⁴ Soweit der Begriff der "öffentlichen Aufgabe" der Presse zur Beschreibung ihrer Funktion in der Demokratie dient, bestehen trotz der Mehrdeutigkeit des Attributes "öffentlich" keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch soweit die Lehre von der "öffentlichen Aufgabe" nur begriffliche⁵ oder systematische⁶ Folgerungen zieht, ist keine Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz gegeben.

¹ Dagtoglou, Prodromos, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S. 23 ff;
Forsthoff, Ernst, Tagespresse und Grundgesetz, in: DÖV 1963 S. 633 ff;

² BGH.U. vom 22. Dezember 1959, BGHZ 31 S. 308 ff;

³ Peters, Hans, in: Festschrift für H.C. Nipperdey II, S. 878;

⁴ Dagtoglou, Prodromos, Motiv der Pressekritik und Pressefreiheit, in: DÖV 1963 S. 636 ff (636);

⁵ so die Vertreter der Meinung, die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine Garantie der Presse als verfassungsrechtliche Einrichtung sehen;

⁶ so diejenigen, die der Presse einen Status ähnlich den politischen Parteien einräumen.

Anders ist die Lage dann, wenn über den beschreibenden Charakter hinaus Rechtsfolgen aus dem Begriff der "öffentlichen Aufgabe" hergeleitet werden. Wird aus der öffentlichen Aufgabe der Einrichtung "freie Presse" eine Rechtsfolge hergeleitet, die sich ohne die Kombination der Begriffe "öffentliche Aufgabe und "freie Presse" aus dem Grundgesetz selbst nicht ergeben würde, ist zweifelhaft, ob "dieses begriffsjuristische Kunststück der Einführung einer neuen Kategorie"¹ und damit verbunden der Herleitung von Rechtsfolgen aus dieser neuen Kategorie, mit der Verfassung vereinbart werden kann.

Die öffentliche Aufgabe wird benutzt, um eine Privilegierung oder eine Bindung der Presse zu erreichen. So wird von einer Meinung über die öffentliche Aufgabe der Presse auf bestimmte Privilegierungen geschlossen. Ihre Vertreter nehmen an, daß die Presse gegenüber den Staatsorganen zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgabe einen Informationsanspruch habe,² daß bei unwahren und ehrenrührigen Pressebehauptungen eine Wahrnehmung berechtigter Interessen i.S.a. § 193 StGB gegeben sei³ und daß die Presseangehörigen ein Zeugnisverweigerungsrecht haben.⁴ Genau entgegengesetzt argumentiert eine andere Ansicht. Sie sieht die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht als Recht, sondern als Pflicht und leitet daher aus dem Begriff "öffentliche Aufgabe" eine Bindung der Presse dergestalt her, daß sie verpflichtet sei, die ihr übertragene öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen.⁵

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 121;

²Löffler, Martin, Kommentar Bd. II, § 3 Rdnr. 22;
Kritisch: v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. V 2;

³ablehnend: Scheuner, Ulrich, VVDStRL. Heft 22 (1965) S. 75;

⁴Scheuner, Ulrich, a.a.O., S. 73;
Schnur, Roman, VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 101 ff;

⁵Ridder, Helmut K.J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Grundrechte Bd. II, S. 257;
Schüle, Adolf, Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: DVB1. 1964 S. 21.

Die Presse hat entgegen dieser Ansicht nicht die Pflicht, im Sinne der öffentlichen Aufgabe tätig zu werden. So spricht der BGH von einer Befugnis, die Interessen der Öffentlichkeit zu wahren.¹ Von einer Pflicht, die Interessen der Öffentlichkeit wahrzunehmen, ist nicht die Rede. Der Presse wurde durch den Verfassungsgeber eine bestimmte Funktion im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung zugewiesen. Bewußt ist der Presse nicht die Pflicht auferlegt worden, im Sinne dieser Aufgabe tätig zu werden.² Staatliche Einflüsse sollten durch diese Regelung ausgeschaltet werden.³

Der Ausgangspunkt beider Ansichten, die Erkenntnis, daß die freie Presse in der Demokratie eine Aufgabe im Interesse der Öffentlichkeit hat, ist richtig. Daß aber gegen eine Ableitung von Rechtsfolgen aus dieser Funktion verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, zeigen die unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Meinungen, die, ausgehend von der öffentlichen Aufgabe, einmal zu einer Privilegierung und zum anderen zu einer Bindung der Presse kommen. Der Begriff "öffentliche Aufgabe" der Presse trifft nur eine soziologische und keine normative Aussage über ihre Stellung im Prozeß der Meinungsbildung. Die Presse hat ein Recht, aber nicht die Pflicht, die ihr übertragene Funktion in diesem Prozeß, ihre öffentliche Aufgabe, zu erfüllen. Sie hat eine allgemein demokratische,

¹BGH.U. vom 22. Dezember 1959, BGHZ 31 S. 308 ff (312);

²Forsthoff, Ernst, Tagespresse und Grundgesetz, in: DÖV 1963 S. 633 ff (634);

³Scheuner, Ulrich, Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: DVBl. 1964 S. 21;
Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 120.

eine staatsbürgerliche Funktion.¹

f) Schutzbereich der Pressefreiheit nach der hier vertretenen Ansicht

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Bestimmung des Begriffes Presse i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur mit Hilfe der Herstellungs- und Vervielfältigungsmethoden gefunden werden kann.²

Eine Begrenzung des Umfanges der Pressefreiheit mit Hilfe der Stellung dieses Begriffes im Gesetz, des Inhaltes des jeweiligen Presseerzeugnisses, der Wirkungen oder der öffentlichen Aufgabe der Presse ist nicht möglich.

Ausgehend von dieser Erkenntnis, zählen die deutschen Landespressegesetze zur Presse alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse³, wobei der Ausdruck "Buchdruckerpresse" nicht zu wörtlich genommen werden darf. Geschützt sind vielmehr alle Erzeugnisse, die den Eindruck des gedruckten Wortes vermitteln, seien sie nun im Buchdruck-, Rotaprint-, fotomechanischen oder in ähnlichen Druckverfahren entstanden. Es kommt

¹Klein, Hans, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: DÖV 1965 S. 755 ff (759);
Arndt, Adolf, Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, S. 4;
Mallmann, Walter, in: JZ 1966 S. 625 ff (626);
Rehbinder, Manfred, Die öffentliche Aufgabe der Presse, in: NJW 1963 S. 1389;
Löffler nimmt in seinem Kommentar (Bd. II, § 3 Rdnr. 22) an, daß eine Unterscheidung zwischen "guter und schlechter", seriöser und unseriöser Presse nicht möglich ist. Er macht zwar Einschränkungen mit Hilfe der von der Presse wahrzunehmenden "öffentlichen Aufgabe" (Bd. II, § 3 Rdnr. 22), faßt sie aber nur als ein Privileg und nicht als eine Pflicht auf. Die Aufgabe der Presse dient ihm dazu, als Träger der Pressefreiheit die in der Presse tätigen Mitarbeiter und die Presse selbst zu sehen. Der einzelne Bürger kann diese Aufgabe nicht wahrnehmen.

²Löffler, Martin, Kommentar Bd. I, S. 25 ff;
Scheuner, Ulrich, Pressefreiheit, in: VVDStRL. Heft 22 (1965) S. 63;

Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 129;

³vgl. dazu:

Löffler, Martin, Kommentar Bd. II, S. 130 ff.

darauf an, daß ein Presseerzeugnis mittels eines dieser Verfahren vervielfältigt worden ist, um die Verbreitung einer Meinung zum Zwecke der Meinungsbildung in der Öffentlichkeit zu ermöglichen.

Über den einengenden Pressebegriff der Zeitungswissenschaft und den allgemeinen Sprachgebrauch hinaus fallen nicht nur Zeitschriften und Zeitungen, sondern auch Bücher, Broschüren, Flugschriften, Handzettel und Plakate unter den Pressebegriff des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.¹

Alle Ansätze, die Pressefreiheit einzuschränken, entstammen dem Ärger über die Presseorgane, die die Pressefreiheit nicht zur Unterrichtung ihrer Leser, sondern im eigenen Interesse zum eigenen Nutzen mißbrauchen. Der Mißbrauch der Pressefreiheit ist so alt wie die Presse selbst. In seiner Rede vor dem House of Lords führte Lord - Kanzler Lord Hardwicke 1739 aus, daß die Freiheit der Presse jedem Engländer heilig sein müsse, um aber im Hinblick auf die Mißbräuche fortzufahren: "if the liberty of the press consists in defamation it were much better we were without any such liberty."²

(1) Sachlicher Bereich der Pressefreiheit

Die Presse kann ihrer Funktion, als Massenmedium Trägerin und Sprachrohr der öffentlichen Meinung zu sein, nur dann gerecht werden, wenn sie frei von staatlichen Einflüssen und wenn ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage gesichert ist. Aus der Notwendigkeit, die wirtschaftliche Grundlage der Presse zu sichern, ergibt sich für die Zeitungspresse, daß der Schutzbereich über die informierenden Beiträge hinausgehen muß.

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 132;
Schnur, Roman, Pressefreiheit, in: VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 149;
Scheuner, Ulrich, Pressefreiheit, in: VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 67 (m.w.N.);

²so zitiert bei:

Dagtoglou, Prodromos, Motiv der Pressekritik und Pressefreiheit, in: DÖV 1963 S. 636 ff (636).

Eine Zeitung kann nur aufgrund der Werbung, des Anzeigenteils und des Unterhaltungsteils zu einem Bezugspreis angeboten werden, der dem Leser erschwinglich ist. Mit Abhängigkeit der Zeitungspreise von ihrem Anzeigenteil ist eine Konjunkturanfälligkeit insofern verbunden, als mit rückläufiger Konjunktur gleichzeitig die Anzeigenerlöse zurückgehen.¹ Wenn zwischen Verkaufserlös und Anzeigenerlös das Verhältnis 50:50 hergestellt werden sollte, müßte der Abonnementspreis der Zeitungen erheblich erhöht werden.² Ohne den Anzeigenteil würden die Auflagen der Zeitungen immer geringer, da nur wenige Leser bereit wären, den erhöhten Preis für eine Zeitung zu zahlen. Mit dem Rückgang der Auflagenhöhe wäre dann gleichzeitig wieder eine Verteuerung des Monatsstücks verbunden.

Nicht nur aus diesem wirtschaftlichen Gesichtspunkt³ ist es notwendig, auch den Anzeigenteil einer Zeitung in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einzubeziehen. Die Zeitung macht ihre Leser auf die in der Anzeige gebotenen Möglichkeiten aufmerksam. Anzeigen dienen somit der Unterrichtung des Lesers.

Im Einzelfall kann die Aufgabe einer Annonce sogar eine Meinungsäußerung sein. So bedienen sich z.B. politische Parteien

¹Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 25;

²Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 26;
vgl. zu der Entwicklung der Anzeigenumsätze den vorläufigen Bericht der Pressekommission, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2403, S. 66 ff;
Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2123, S. 160 ff mit der Unterscheidung zwischen regionalen, lokalen, überregionalen Zeitungen;
vgl. auch die Stellungnahme der Bundesregierung zum Schlußbericht der Pressekommission Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3856, S. 4, 5;
Springer, Axel, in: ZV + ZV 1967 S. 1 ff (2);

³Springer, Axel, in: ZV + ZV 1967 S. 1 ff (2) bringt für die von ihm herausgegebene Zeitung "Die Welt" ein konkretes Beispiel. Der Herstellungspreis für ein Monatsstück betrug bereits 1967 ca 21,00 DM, der Abonnementspreis dagegen nur 6,60 DM.

und wirtschaftliche Vereinigungen der Zeitungsannonce, um für ihre Ansichten zu werben.¹

Eine Beschränkung des sachlichen Bereichs der Pressefreiheit kann auch nicht mit der Behauptung gerechtfertigt werden, daß die Pressefreiheit nur der "guten" Presse zustehe, die ihre öffentliche Aufgabe erfüllt, indem sie im Bewußtsein dieser Aufgabe im "öffentlichen Interesse politisch - kulturell - weltanschauliche Nachrichten und Stellungnahmen sowie sonstige sachliche Berichterstattung" verbreitet.²

Gegen diese Ansicht spricht nicht einmal so sehr die Schwierigkeit, eine Abgrenzung für die Begriffe "politisch - kulturell - weltanschaulich" oder "öffentliches Interesse" zu finden, als vielmehr der Umstand, daß die Unterscheidung zwischen "guter" und "schlechter" Presse die Beurteilung einer Zeitung nach ihrem Inhalt erforderlich machen würde. Denkbar wäre, daß dieses Urteil von einem unabhängigen, aus Journalisten zusammengesetzten Presserat oder von einem staatlichen Organ gefällt würde.

Bedenken gegen ein staatliches Kontrollorgan ergeben sich bereits aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, der ja gerade ein Abwehrrecht der Presse gegen staatliche Eingriffe gewährleistet. Aber auch ein aus Journalisten gebildetes Kontrollorgan ist nicht mit der Pressefreiheit vereinbar. Der sachliche Bereich der Pressefreiheit hinge ab von der Ansicht dieses Gremiums. Je geringer die Ansprüche an eine "gute" Presse und deren "öffentliche Aufgabe" wären, desto umfassender wäre der Bereich der sachlichen Pressefreiheit. Je höher diese Ansprüche geschraubt würden, desto enger wäre der geschützte Bereich.

¹BVerfG.U. vom 4. April 1967, BVerfGE. 21 S. 271 ff (278);

²v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. VI 3.

Mit der Wertung der verschiedenen Beiträge einer Zeitung nach ihrer Qualität oder nach ihrem Inhalt ist die Gefahr einer Relativierung der Pressefreiheit verbunden. Gegenüber der Gefahr, daß der Inhalt der Pressefreiheit willkürlich begrenzt wird, ist die Möglichkeit, daß sich ein "schlechtes" Presseerzeugnis, das seine "öffentliche Aufgabe" nicht erfüllt, nach der hier vertretenen Ansicht auch auf die Pressefreiheit berufen kann, als das geringere Übel anzusehen.

Eine Beschränkung des Umfangs der Pressefreiheit kann nur aus dem Grundgesetz selbst hergeleitet werden. Art. 5 Abs. 2 bestimmt:

Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

Nur in diesem Rahmen kann der Staat durch seine Organe ein Urteil über die Presse fällen. Alle Bestrebungen, den sachlichen Bereich der Pressefreiheit auf die verantwortungsbedeuftete Wahrnehmung der "öffentlichen Aufgabe" zu beschränken, bedroht den Freiheitsgehalt des Grundrechts Pressefreiheit.¹

Neben den im Grundgesetz vorgesehenen Schranken der allgemeinen Gesetze und der Möglichkeit der Verwirkung des Grundrechts auf Pressefreiheit (Art. 18 GG) gibt es keine dritte Beschränkungsmöglichkeit aufgrund einer Grundrechtsunwürdigkeit im Einzelfall².

Folge der hier vertretenen Ansicht ist, daß nicht nur Informationen und Kommentare, sondern auch Unterhaltung, Skandale

¹Arndt, Adolf, Literaturbesprechung, in: NJW 1963 S. 193 ff; Groß, Rolf, Öffentliche Aufgabe der Presse und Pressefreiheit, in: NJW 1963 S. 893 ff; Reh binder, Manfred, Öffentliche Aufgabe der Presse: Was ist das?, in: NJW 1963 S. 1387 ff; Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit, in: NJW 1965 S. 2392 ff (2393); a.A.: v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 5, Anm. VI 3; Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 136 ff;

²Gross, Rolf, Öffentliche Aufgabe der Presse und Pressefreiheit, in: NJW 1963 S. 893 (894).

und Sensationen den Schutz der Pressefreiheit genießen.¹ Unter dem Schutz der Pressefreiheit steht nicht nur die "gute", sondern auch die "schlechte" Presse, so lange die im Grundgesetz selbst gesetzten Schranken nicht überschritten werden.²

Problematisch bei der Annahme eines so umfassenden sachlichen Bereichs der Pressefreiheit ist die Tatsache, daß auch die "schlechte" Presse sich auf die Pressefreiheit berufen kann, so lange sie nicht die Grenzen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG überschreitet oder die Pressefreiheit zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht.

Es wird nicht verkannt, daß sich die "schlechte" Presse nicht im Rahmen des Zwecks der Pressefreiheit, die die freie Bildung einer öffentlichen Meinung durch die Presse gewährleisten soll, hält. Die Beschränkung der Pressefreiheit auf die Presseerzeugnisse, die sich im Rahmen dieses Zwecks halten, würde aber eine Beurteilung der Beiträge notwendig machen mit der bereits angesprochenen Gefahr der willkürlichen Beschränkung der Pressefreiheit mittels der Begriffsbestimmung "gute" und "schlechte" Presse. Dieser Gefahr kann nur begegnet werden, indem eine Unterscheidung zwischen "guter" und "schlechter" Presse zur Begrenzung des sachlichen Bereichs des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gemacht wird.

Es wäre wünschenswert, daß die Presse nur die ihr vom Verfassungsgeber zugedachte Aufgabe erfüllen würde. Die Tatsache, daß einige Presseerzeugnisse nicht nur in Erfüllung dieser Aufgabe tätig werden, zeugt zwar von einem mangelnden Verständnis der Grundrechte, rechtfertigt aber nicht die Beschränkung der Pressefreiheit auf die Presseerzeugnisse, die ihrer "öffentlichen Aufgabe" nachkommen.

¹BVerfG.U. vom 4. April 1967, BVerfGE. 21 S. 271 ff (278); Maunz, Theodor - Dürig, Günter - Herzog, Roman, Kommentar, RdNr. 128, 129;

²Rehbinder, Manfred, Öffentliche Aufgabe der Presse: Was ist das?, in: NJW 1963 S. 1387.

(2) Personeller Bereich der Pressefreiheit

Träger der Pressefreiheit sind, ausgehend von dem Begriff "Presse" zunächst die Institution "freie Presse" und alle Personen, die an der Gestaltung von Presseerzeugnissen berufsmäßig mitwirken. Auf diese Personen wird nach der Ansicht einiger Verfasser die Pressefreiheit beschränkt. Kemper z.B. zählt zu den Trägern der Pressefreiheit Herausgeber, Verleger, Redakteure, Journalisten und Mitarbeiter aller Art.¹ Nach dieser Ansicht ist die Pressefreiheit an einen bestimmten Berufskreis gebunden. Ein Außenstehender, dessen Meinungsäußerung wiedergegeben wird, kann sich demnach nicht auf die Presse-, sondern nur auf die Meinungsfreiheit stützen.²

Es ist jedoch fraglich, ob sich der personelle Bereich der Pressefreiheit nicht über den Stab der mit der Presse von berufswegen beschäftigten Personen hinaus auch auf Personen erstreckt, die nur gelegentlich die Möglichkeit eingeräumt bekommen, ihre Meinung in der Presse zu veröffentlichen. Zweifelhaft ist z.B. die Stellung von Lesern, die von der Möglichkeit, Leserbriefe zu schreiben, Gebrauch machen.³ Ebenso umstritten ist die Stellung eines Außenstehenden, der einen eigenen Beitrag in die Zeitung zur Veröffentlichung bringt. Bei der hier vertretenen Ansicht über die Auslegung des Begriffes "Presse", wonach "Presse" nur nach den Herstellungsmethoden und den Vervielfältigungsmethoden bestimmt werden kann und sowohl Meinungsäußerung als auch Berichterstattung von der Pressefreiheit umfaßt werden, ist es folgerichtig, den Schutz der Pressefreiheit nicht nur auf die in der Presse beruflich tätigen Personen zu beschränken. Es ist

¹Kemper, Gerd, Pressefreiheit und Polizei, S. 28;

²Schneider, Franz, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, S. 97;
Brinkmann, Karl, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5, Anm. I 2 b;

³Kemper, Gerd, Pressefreiheit und Polizei, S. 28.

nicht ersichtlich, warum zwischen regelmäßigen Mitarbeitern und gelegentlich schreibenden Außenstehenden unterschieden werden soll. Die Pressefreiheit ist der Presse nicht um der Personen willen, die mit der Herstellung von Presseerzeugnissen befaßt sind, gewährleistet, sondern um eine vom Staat nicht beeinflusste Bildung der öffentlichen Meinung zu ermöglichen. Dieser Gedanke gilt aber auch gegenüber den Personen, die nicht regelmäßig bei der Herstellung von Presseerzeugnissen mitwirken. Auch ihre Tätigkeit muß unter dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stehen, wenn der Anteil dieser gelegentlichen Mitarbeiter auch gering ist. Allein die Tatsache, daß eine Zeitung überwiegend von regelmäßigen Mitarbeitern erstellt wird, rechtfertigt die Beschränkung der Pressefreiheit auf diesen Personenkreis nicht.¹

III. Gefahren der Konzentration

1. Einleitung

Der Verfassungsgeber hat bei der Fassung des Grundgesetzes, ausgehend von den frühen Vorbildern aus der Zeit des Liberalismus die Freiheit des einzelnen Presseunternehmens und die seiner Mitarbeiter gewährleisten wollen. Diese liberale Auffassung von der Pressefreiheit ging von einer ganz bestimmten Vorstellung über die Pressestruktur bei der Regelung dieses Grundrechts aus. Ausgangspunkt dieser Ansicht war, daß die Struktur der Presse auf dem Pressemarkt durch die Initiative des Einzelnen bestimmt werde. Danach genügte es, die Gründung von Presseunternehmen zu gewährleisten, um mit Hilfe einer möglichst großen Zahl von Presseunternehmen mit nahezu gleichem Einfluß die freie Bildung einer öffentlichen Meinung zu sichern.² Auch das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung von dieser Vorstellung

¹ vgl. zum geschützten Personenkreis ausführlich: Rebe, *Bernd*, Die Träger der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz, S. 50 ff m.w.N.;

² Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 180.

über die Organisation der Presse aus.¹

Ein Argument spricht insbesondere dafür, daß der Verfassungsgeber eine Vielzahl von Zeitungen voraussetzte. Dem Verfassungsgeber war klar, daß die Spalten einer Zeitung grundsätzlich nur den Mitarbeitern zur Verfügung stehen. Kommt ein Beitrag aus der Leserschaft, übt der Mitarbeiterstab eine Kontrollfunktion aus. Nur das, was die Redakteure zum Druck freigeben, kommt in die Zeitung. Das Recht auf freie Meinungsäußerung in der Presse ist nicht das Recht aller Bürger, ihrer Meinung in der Presse Gehör zu verschaffen, da der Umfang einer Zeitung beschränkt ist. Das Recht der Pressefreiheit wird nur dann nicht das Privileg weniger, wenn eine Vielzahl von Zeitungen besteht, die auch extremen Ansichten geöffnet sind. Diese Möglichkeit hat der Verfassungsgeber eröffnet, indem er die Gründung von Zeitungen privater Initiative überlassen hat.

Mit Hilfe der Informationsfreiheit läßt sich noch ein Grund dafür finden, daß der Verfassungsgeber von einer bestehenden Vielzahl von Zeitungen ausging. Nur dann, wenn der Leser sich aus mehreren verschiedenen Zeitungen unterrichten kann, ist seine Informationsfreiheit, zumindest auf dem Gebiet der Presse, genüge getan, denn zur Freiheit, sich zu unterrichten, gehört auch die Freiheit der Wahl der Informationsquellen.

Aus dieser liberalen Sicht ist der Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG lange Zeit ohne Berücksichtigung der Organisation der Presse ausgelegt worden. Die liberale Vorstellung, daß sich die Unternehmen über den Wettbewerb auf dem Markt selbst kontrollieren, stimmt nur so lange, als eine größere Anzahl in ihrer Bedeutung nahezu gleichwertiger Unternehmen auf dem Markt besteht. Durch die Konzentration auf dem Gebiete der Tagespresse wird dieses Gleichgewicht, das zum Funktionieren des liberalen Modells notwendig ist, bedroht. Das Bundeskartellamt führt in seinem Bericht über die Konzentrationsbewegungen in der Presse aus:

¹BVerfG.U. vom 28. Februar 1961, BVerfGE. 12 S. 205 ff (261).

"Die Untersuchungen führten zu dem Ergebnis, daß ein Unternehmen über marktbeherrschende Stellungen auf den Märkten für überregionale Sonntagszeitungen verfügt.

Die Aufrechterhaltung einer größeren Zahl unabhängiger Unternehmen auf diesem Sektor ist nicht nur für die wettbewerbliche Struktur, sondern auch für die freie Meinungsbildung von Bedeutung."¹

Für die freie Meinungsbildung ist eine größere Zahl unabhängiger Presseunternehmen nötig, weil die Presse die ihr in der Demokratie zugedachte Funktion, dem Leser die zu einem eigenen Urteil notwendigen Informationen zu geben, sonst nicht mehr ausführen könnte. Die mit der Konzentration der Tagespresse für die Pressefreiheit verbundenen Gefahren werden klar, wenn man unterstellt, daß die gesamte Tagespresse von einem einzigen Unternehmen herausgegeben wird.

2. Folgen der Konzentration für den Bürger

Die Konzentration in der Tagespresse beeinflusst die Vielfalt selbständiger Meinungsträger in der Presse doppelt. Einmal dadurch, daß einzelne Blätter dem Konkurrenzkampf nicht mehr gewachsen sind und zum anderen, weil durch die Verflechtungen der Zeitungen untereinander selbständige Redaktionen aufgegeben werden und eine Angleichung in Form und Inhalt erfolgt. Je größer die Konzentration auf dem Gebiet der Tagespresse ist, um so größer werden die Informationslücken, die nicht mehr durch andere Zeitungen geschlossen werden können. Für den unvoreingenommenen Leser kann der Eindruck der Vollständigkeit und der Richtigkeit der weitergegebenen Informationen entstehen.² Darüber hinaus wird die geringe Möglichkeit des einzelnen Lesers, seinerseits im Schutze der Pressefreiheit Beiträge zu veröffentlichen, noch weiter einge-

¹Bericht des Bundeskartellamtes 1966, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/1950;

²Arndt, Helmut, Recht, Macht und Wirtschaft, S. 63.

schränkt.¹ Dem Leser wird die Stellungnahme zu den politischen Tagesfragen erschwert, sein politisches Urteilsvermögen wird eingeschränkt. Der vom Verfassungsgeber mit dem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfolgte Zweck wird nicht mehr erreicht.

3. Folgen für die Zeitungsverlage

a) bei bestehenden Zeitungen

Die Gefahren, die den Verlegern kleinerer Zeitungen durch die Pressekonzentration drohen, sind vielschichtig. Die Konzentration kann zur Einstellung oder zur Übernahme der kleineren Zeitung durch einen Konzern führen.² Aber selbst wenn die Zeitung weiter besteht und ihre Selbständigkeit behält, besteht ein Einfluß. Große Presseunternehmen können das Lohn- und Gehaltsniveau sowie die Bezugspreise und die Anzeigenpreise bestimmen. Durch Beschleunigung der Automation können sie immer mehr Zeitungen in immer kürzerer Zeit herausbringen. Die kleineren Verlage können nicht die dazu notwendigen Investitionen machen. Sie werden von den großen Verlagen, die dem Leser mehr Information in kürzerer Zeit liefern, ausgeschaltet.³ Den kleineren Verlagen wird durch diesen wirtschaftlichen Einfluß der Großverlage die Möglichkeit genommen, unter dem Schutz der Pressefreiheit ihre Meinungen in ihren Zeitungen zu verbreiten. Der Zeitungsleser bevorzugt Aktualität, die die kleineren Zeitungen nicht mehr im gleichen Maße bieten können, da es ihnen an den nötigen Investitionsmitteln zur Beschaffung einer modernen Nachrichtenübermittlung fehlt.⁴ Die kleineren Zeitungen verlieren ihre

¹ Nach dem hier vertretenen umfassenden Begriff der Pressefreiheit kann auch der Leser im Einzelfall Träger dieses Freiheitsrechtes sein (vgl. dazu S. 33);

² Arndt, Helmut, Recht, Macht und Wirtschaft, S. 62;

³ Arndt, Helmut, Die Konzentration in der Presse, S. 36, 37;

⁴ vgl. dazu: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2403 S. 8, wo ein Vorschlag unterbreitet wird, um den kleinen Verlagen Investitionsrücklagen zu ermöglichen.

Leserschaft, so daß die Verlage schließlich gezwungen sind, aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen das Erscheinen der Zeitungen einzustellen.

Die Presse ist einerseits bestimmt, dem Unternehmer Gewinn zu bringen durch Verkauf, andererseits dient sie der Unterrichtung der Leser. Eine umfassende Unterrichtung auf vielen Sachgebieten kann die Presse ohne gewisse Konzentration nicht mehr bieten, wenn sie nicht abhängig sein will von anderen Massenmedien.

Im regionalen Bereich kann die Konzentration in der Tagespresse mit der Begründung hingenommen werden, daß ein Zusammenschluß zwar nicht erstrebenswert, aber immer noch besser als ein Einstellen des Erscheinens ist.

Im überregionalen Bereich kann die oft nicht aus wirtschaftlichen Gründen erfolgende Konzentration nicht mit diesem Argument hingenommen werden. Die Auflagen von überregionalen Zeitungen sind wesentlich höher, als die der regionalen. Ihre Ertragslage erfordert oft keinen Zusammenschluß.

Mit Zunahme der Konzentration erhöht sich die Auflage des einzelnen Blattes, und mit zunehmender Auflagenkonzentration steigt der Einfluß auf die Bildung der öffentlichen Meinung.

b) bei neu gegründeten Zeitungen

Abgesehen von den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die die Herausgeber kleinerer Zeitungen meistern müssen, gibt es bei Neugründung einer Zeitung noch ein weiteres Problem.

Aufgrund der Marktsättigung auf dem Gebiet der Tageszeitungen ist für eine neue Zeitung keine Existenzmöglichkeit gegeben. Es ist kaum mehr möglich, eine Marktlücke zu finden und einen bisher noch nicht angesprochenen Leserkreis zu erreichen, vielmehr muß jeder einzelne Leser im Kampf mit der Konkurrenz abgeworben werden. Aus dieser Tatsache läßt sich insofern eine Gefährdung der Pressefreiheit entnehmen, als es kaum möglich ist, die bestehende Zahl von Zeitungen zu halten oder gar zu erhöhen. Der Verfassungsgeber ist dagegen davon ausgegangen, daß eine Meinungsvielfalt im

Pressewesen besteht. Nur dann kann die Presse der ihr von der Verfassung zugedachten Funktion gerecht werden.

4. Folgen für die innere Pressefreiheit

Der Begriff "innere Pressefreiheit" wird zweifach gebraucht. Einmal wird damit die innere Verfassung des Pressewesens insgesamt und zum andern die des einzelnen Unternehmens bezeichnet.¹ Die Folgen der Konzentration auf die innere Verfassung des Pressewesens insgesamt sind bereits unter III. 1. bis 3. angesprochen worden. Zu erörtern bleibt der Einfluß auf den einzelnen Mitarbeiter in einem Presseunternehmen.

Gegenüber den öffentlichen Organen kann sich jeder im Pressewesen Tätige auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen.² Interessant wird das Problem der inneren Pressefreiheit erst, wenn man den einzelnen Mitarbeiter in seiner Beziehung zum Verleger, Herausgeber oder Chefredakteur sieht. Es stellt sich die Frage, ob der einzelne Mitarbeiter sich auch ihnen gegenüber auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen kann. Mit dieser Frage wird das Problem der Drittwirkung der Grundrechte angesprochen. Unter Drittwirkung der Grundrechte ist die unmittelbare Anwendung von Grundrechten im privatrechtlichen Verkehr zu verstehen.³ Die gesetzliche Regelung einer Drittwirkung eines Grundrechts enthält Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG. Wenn diese Regelung als allgemeiner Rechtsgedanke auf andere Grundrechte übernommen würde, wäre die Drittwirkung von Grundrechten im privaten Rechtsverkehr gegeben.

Die Frage, ob eine Drittwirkung gegenüber jedermann zu bejahen ist, mag für diese Untersuchung dahingestellt bleiben.⁴

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 157; Löffler, Martin, Presserecht Bd. I, S. 96;

²Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 159;

³Durig, Günther, Kommentar, Art. 1, Rdnr. 127;

⁴vgl. ausführlich zu diesem Problem m.w.N.: Durig, Günther, Kommentar, Art. 1, Rdnr. 127.

Hier stellt sich die Frage, ob eine Drittwirkung im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zwischen leitenden und untergeordneten Angestellten in einem Presseunternehmen anzunehmen ist.

Für das hier zu erörternde Problem würde eine Bejahung der Drittwirkung der Pressefreiheit im Verhältnis der Mitarbeiter eines Presseunternehmens untereinander bedeuten, daß jeder einzelne Mitarbeiter sich gegenüber dem Verleger, dem Herausgeber und den leitenden Angestellten auf seine Grundrechte berufen könnte.

Die praktischen Folgen zeigen, daß diese Ansicht unhaltbar ist. Der uneingeschränkten Weisungsfreiheit der einzelnen Mitarbeiter stände ein ausgehöhltes Grundrecht auf Seiten des Verlegers und der leitenden Angestellten gegenüber. Innerhalb der Presseunternehmen käme es zu einer Verschiebung der Kräfte. Tatsächliche Träger der Pressefreiheit wären im personellen Bereich die einzelnen Mitarbeiter, während Verleger und leitende Angestellte sich nur noch auf ein Recht ohne wirklichen Inhalt berufen könnten.¹

Eine Drittwirkung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Bereich des einzelnen Unternehmens scheidet aus. Träger der Pressefreiheit ist jeder einzelne in der Presse Tätige, unabhängig von seiner Stellung. Da der einzelne Mitarbeiter sich gegenüber den leitenden Angestellten auf sein Grundrecht nicht unmittelbar berufen kann mit der Folge, daß Weisungs- und Leitungsbefugnisse umgangen werden können, ist er durch den Konzentrationsprozeß betroffen, da er seine Stellung nicht mehr beliebig wechseln kann. Er ist auf seinen Arbeitsplatz angewiesen.² Die Möglichkeit, Mitarbeiter einer anderen Zeitung zu werden, wenn er mit den Richtlinien seines Verlegers nicht einverstanden ist, wird mit zunehmender Konzentration geringer.

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 170;

²Heck, Karl, Grundgesetz und Pressekonzentration, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 706.

In dieser Entwicklung ist eine ernste Gefahr zu sehen, auch wenn Peter von Zahn meint, es ließe sich "zwischen den grossen Mächten immer ein Schlupfloch finden, durch das man mit seiner publizistischen Ansicht fahren kann."¹ Einem Journalisten wie ihm bietet sich immer noch eine solche Möglichkeit, seine Meinung als Journalist frei äußern zu können. Anders stellt sich die Lage dem durchschnittlichen Mitarbeiter dar, der jederzeit durch einen anderen Kollegen ersetzt werden kann. Ihm bleibt im Einzelfall kaum eine andere Wahl, als Selbstzensur zu üben, wenn er seine Stellung behalten will.²

5. Folgen für die Meinungsbildung

Die der Presse von der Verfassung übertragene Aufgabe ist die Mitwirkung am Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung. Mit fortschreitender Konzentration auf dem Gebiet der Tagespresse könnte eine einseitige Meinungsbildung in der Tagespresse verfolgt werden.

Über den Einfluß der gesamten Tagespresse oder einzelner Publikationsorgane bei der Meinungsbildung fehlen gesicherte wissenschaftliche Untersuchungen. Die sogenannte Pressekommission, die sich mit den Fragen der Konzentration auf dem Gebiete der Tagespresse beschäftigt hat, wollte eine entsprechende Untersuchung veranlassen. Der Plan kam jedoch nicht zur Ausführung, da der Kommission weder die notwendige Zeit, noch die erforderlichen Mittel eingeräumt wurden.³ Die Kommission ging deshalb davon aus, daß die Presse geeignet sei, am Meinungsbildungsprozeß mitzuwirken und die Meinung

¹ v. Zahn, Peter, in: Bergedorfer Protokolle, Bd. 19, S. 93;

² Günther, Eberhard, Ist die Meinungsfreiheit durch Pressekonzentration gefährdet?, in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 475 ff (480);
Bucerius, Gerd, Machtmißbrauch durch Pressekonzentration, in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 489 ff;
Arndt, Helmut, Recht, Macht und Wirtschaft S. 63;

³ Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 39.

der Bürger zu beeinflussen.¹ Sie weist ferner darauf hin, daß rein ökonomische Marktdaten noch keine Aussage über die politische Intensität eines Publikationsorgans machen. Die politische Intensität hänge ab von der vom Herausgeber gewollten Politisierung und von der Meinung der Leser über die Glaubwürdigkeit des Organs. Andererseits sei mit der Auflagenkonzentration eines Blattes ein Einfluß auf die Meinungsbildung gegeben, da es der Lebenserfahrung widerspreche, eine Zeitung mit einer Auflage von einigen tausend Exemplaren täglich mit einer Zeitung hinsichtlich der politischen Wirksamkeit gleichzustellen, die täglich mehrere hunderttausend Stück Auflage hat.² Aus der Erkenntnis heraus, daß eine Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch die Presse möglich ist, zieht die Kommission Schlüsse auf eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der Pressefreiheit. Für die Tagespresse nimmt sie eine Gefährdung der Pressefreiheit dann an, wenn ein Presseunternehmen, das Tageszeitungen und Sonntagszeitungen herausgibt, einen Marktanteil von mindestens 20 % an der Gesamtauflage dieser Presseorgane hat. Eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit ist dann gegeben, wenn ein Marktanteil von 40 % bei Tageszeitungen und Sonntagszeitungen erreicht ist.³ Gibt ein Unternehmen gleichzeitig Tageszeitungen und Sonntagszeitungen heraus und erreicht es auf einem der beiden Gebiete einen Marktanteil von 20 %, so ist bei der Erreichung eines Prozentsatzes von 10 % in dem anderen Bereich die Pressefreiheit gefährdet. Eine Beeinträchtigung tritt ein, wenn das Unternehmen auf einem der Sektoren 40 % und auf dem anderen Sektor 15 % Marktanteil erreicht.⁴

¹Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 16;

²Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 17;

³Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 18;

⁴Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 18.

Richtig ist der Ausgangspunkt der Pressekommission, wenn sie annimmt, daß die Presse die Bildung der öffentlichen Meinung beeinflusst. Diese Beeinflussung beginnt schon bei der Auswahl der zu veröffentlichen Nachrichten und Informationen. Die Deutsche-Presse-Agentur (dpa) nimmt täglich etwa 800.000 Nachrichtenwörter auf. Sie gibt 80.000 an die ihr angeschlossenen Zeitungen, die ihrerseits 2.000 bis 3.000 Nachrichtenwörter auswählen, weiter.¹ Wie groß die Möglichkeit einer Beeinflussung bereits bei der Auswahl ist, kann bei einem Vergleich der Schlagzeilen der seriösen mit der sogenannten Boulevardpresse festgestellt werden.

Die Tagespresse hat einerseits die Möglichkeit, eine Meinung offen in Form von Stellungnahmen und Kritiken zum politischen Tagesgeschehen zu äußern. Auch Gebrauch wird jedoch von der anderen Möglichkeit, versteckte Meinungsbildung zu betreiben, gemacht. So kann bereits mit der Wortwahl eine Stellungnahme verbunden sein.

Versteckte Meinungsbildung wird auch mit den sogenannten Kopfblättern, worunter Zeitungen zu verstehen sind, die zwar einen unterschiedlichen Titel, aber einen gemeinsamen Inhalt haben, betrieben.

Während die Kopfblätter sich zu einer teilweisen Kooperation zusammengeschlossen haben aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen, besteht die Möglichkeit, daß die Presseerzeugnisse eines Konzerns hinsichtlich ihrer politischen Ansichten eine gemeinsame Grundeinstellung haben, beeinflußt von einer einheitlichen Führung.

Zwar wird sich die zentrale Lenkung oft nur schwer nachweisen lassen wegen der Vielzahl der zu behandelnden Gegenstände und der Vielzahl der geäußerten Meinungen, aber die Möglichkeit einheitlicher politischer Ausrichtung der Presseerzeugnisse eines Konzerns besteht.

¹Bergedorfer Protokolle, Bd. 19, S. 118.

Der tatsächliche Einfluß, den eine Zeitung auf ihre Leser ausübt, wird unterschiedlich eingeschätzt.

Das Bundesverfassungsgericht ist der Ansicht, daß die Presse eine erhebliche Rolle bei der politischen Meinungsbildung spielt.

Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung sei unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft. Dieses Menschenrecht sei für eine "freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend," da es die geistige Auseinandersetzung erst ermögliche.¹ Was für das Recht auf freie Meinungsäußerung gelte, müsse für die Presse entsprechend gelten, denn sie trage zur politischen Meinungsbildung entscheidend bei.²

Weniger einflußreich sieht Noelle-Neumann die Presse in diesem Prozeß. Sie führt aus:

"einen wichtigen Schlüssel zum Verständnis des Verhaltens des Menschen gegenüber den Massenmedien liefert die Theorie der kognitiven Dissonanz.

Das Grundschema der Dissonanz-Theorie läßt sich in wenige Sätze fassen:

Bewußtseinsinhalte sind entweder dissonant oder konsonant, das heißt, sind miteinander verträglich oder widersprüchlich-unverträglich. Die Dissonanz wird um so stärker empfunden, je höhere Werte den dissonanten Elementen zugeschrieben werden. Wenn eine Dissonanz auftritt, entstehen im psychischen System Kräfte, diese Kräfte zu reduzieren. Die Stärke dieser Kräfte ist abhängig von der Stärke der Dissonanz und diese wiederum, wie gesagt, von der Bewertung der Elemente. Gleichzeitig wacht das psychische System darüber, daß die Dissonanz nicht größer wird. Informationen oder Erlebnissen, die

¹BVerfG.U. vom 15. Januar 1958, BVerfGE. 7 S. 198 ff (208);
ähnlich:

BVerfG.U. vom 25. Januar 1961, BVerfGE. 12 S. 113 ff (125);
BVerfG.U. vom 17. August 1956, BVerfGE. 5 S. 85 ff (204,
205);

²BVerfG.B. vom 6. Oktober 1959, S. 118 ff (121).

sie vergrößern könnten, wird ausgewichen. Reduziert wird die Dissonanz entweder durch Verhaltensänderungen oder durch Änderungen der kognitiven Struktur (Meinungsänderung). Begleitet ist das Reduktionsgeschäft von einer intensiven Suche nach Informationen und Interpretationshilfen, die zur Milderung der Dissonanz dienlich sein können. Die Existenz und Wirksamkeit dieses Dissonanzmechanismus ist in zahlreichen Experimenten nachgewiesen worden.

Um die Dissonanz zu vermeiden und im Sinne der funktionalen Theorie der Stabilität zu erhalten, haben sich im Umgang mit den Massenmedien verschiedene experimentell ausreichend nachgewiesene Mechanismen selektiver Wahrnehmung eingespielt. Man unterscheidet drei Phasen. In der prokommunikativen Phase wird die Auswahl unter dem Gesichtspunkt getroffen, daß nur diejenigen Sendungen eingeschaltet werden, nur diejenigen Zeitungen oder Zeitschriften in die Hand genommen werden, von denen man erwarten kann, daß sie keine kognitive Dissonanz auslösen, sondern die Stabilität festigen werden. Dieser Vorgang bestimmt auch den Kauf einer Zeitung am Kiosk und zwar stärker als die von der Pressekommission angenommene Suggestivwirkung der Größe, dem Ausfluß von Marktgeltung, der sich der Käufer nicht entziehen kann.¹

In der zweiten Phase während der Kommunikation werde versucht, Mitteilungen, die den vorhandenen Überzeugungen widersprechen, auszuweichen und das Informationsmaterial nach Argumenten abgesucht, die eigene Meinung abzusichern und zu bestärken.

In der dritten Phase der Kommunikation werde der Betroffene seinen Überzeugungen widersprechende Inhalte teilweise umdeuten, so daß sie in seine Vorstellung passen, zum anderen werde er dissonante Elemente rascher vergessen.

Noelle-Neumann folgert daraus, daß die Menschen gegenüber Versuchen, ihre Meinung zu beeinflussen, ggfs. zu manipulieren, starke Abwehrkräfte besitzen, die um so wirkungsvoller

¹Noelle-Neumann, Elisabeth, Pressekonzentration und Meinungsbildung, in: Zeitschrift für Publizistik 1968 S. 107 ff (118).

seien, je höher ein Thema im persönlichen Wertungssystem rangiere.¹

Selbst wenn man mit dieser Ansicht die Möglichkeit, eine bestehende Überzeugung zu ändern, gering ansieht, besteht die Notwendigkeit, eine Meinungsvielfalt im Pressewesen zu haben. Voraussetzung für dieses System ist nämlich, daß in der ersten Phase eine Wahlmöglichkeit besteht. Diese Wahlmöglichkeit besteht aber nur bei gesicherter Pressefreiheit, bei einer gleichgeschalteten Presse sind die Abwehrmechanismen im Prozeß der Meinungsbildung bzw. der Meinungsbestätigung nicht mehr wirksam. Es fehlt bereits in der ersten Phase an der Möglichkeit, nur solche Zeitungen zu lesen, die nicht geeignet sind, Widersprüche beim Leser auszulösen.

Die Presse-Kommission weist in diesem Zusammenhang auf die Zeit hin, in der die Pressefreiheit beseitigt war, und hält es für geboten, "frühzeitig Maßnahmen zur Sicherung der Pressefreiheit zu ergreifen."²

Für die Frage nach den Folgen der Konzentration für die Meinungsbildung kommt es nicht so sehr darauf an, welchen Einfluß die Presse im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung ausübt, sondern darauf, daß sie überhaupt einen Einfluß ausübt. Der Verfassungsgeber hat der Presse wegen dieses Einflusses, sei er nun gering oder bedeutend, das Recht eingeräumt, ihre Meinung frei zu äußern.

Richtig ist auch die Annahme der Pressekommission, daß von der fortschreitenden Konzentration auf dem Gebiet der Tageszeitungen die Pressefreiheit berührt wird, fraglich ist aber, ob die durch die Kommission angegebenen Prozentsätze tatsächlich als Maßstäbe für eine Gefährdung oder eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit durch ein Unternehmen dienen können,

¹Noelle-Neumann, Elisabeth, Pressekonzentration und Meinungsbildung, in: Zeitschrift für Publizistik 1968 S. 107 ff (119);

²Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122 S. 17.

wobei vorausgesetzt werden muß, daß die Meinungsbildung in den durch das betreffende Unternehmen herausgegebenen Presseerzeugnissen zentral gelenkt wird. Nur dann entspricht der Anteil am Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung auch dem des Unternehmens an den gesamten Presseerzeugnissen.¹

Die Kommission setzt sich aber mit sich selbst in Widerspruch, wenn sie einerseits auf das Fehlen gesicherter wissenschaftlicher Untersuchungen über den Einfluß der gesamten Tagespresse oder einzelner Publikationsorgane hinweist² und andererseits genaue Prozentsätze für eine Gefährdung oder eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit angibt.³ Der Hinweis, daß diese Festsetzung aufgrund der Lebenserfahrung der einzelnen Kommissionsmitglieder getroffen worden ist, vermag eine gründliche wissenschaftliche Untersuchung nicht zu ersetzen. So lange diese Untersuchung fehlt, können genaue Zahlen nicht angegeben werden.⁴ Es bleibt aber die Tatsache bestehen, daß die Presse Einfluß nimmt auf die Bildung der öffentlichen Meinung und daß bei fortschreitender Konzentration der Einfluß der Presse nur noch durch ein oder einige wenige Unternehmen ausgeübt wird. Es stellt sich die Frage, ob mit der Konzentration der Tagespresse bei einem Unternehmen ein Monopol verbunden ist.⁵ Unter Meinungsmonopol ist das Bestehen nur einer Meinung zu verstehen. Abweichende Meinungen werden unterdrückt, dem Informationssuchenden wird nur eine Meinung vorgestellt, Vergleichsmöglichkeiten fehlen, und es besteht die Gefahr, daß der Leser geneigt ist, diese eine Meinung als richtig anzuerkennen, ohne noch in der Lage zu sein, eine kritische Stellungnahme zu geben.

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 188 ff;

²Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122 S. 39;

³Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122 S. 18;

⁴dazu: Betz, Anton, in: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122 S. 49 ff;

⁵Dürhammer, W., in: Wirtschaft und Wettbewerb 1959 S. 806 ff (807).

Die Tagespresse ist nur eines der am Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung beteiligten Massenmedien. Rundfunk, Fernsehen, Film, Bücher, Zeitschriften und andere Massenmedien geben dem Bürger die zu einem eigenen Urteil notwendigen Informationen und Kommentare. Die Errichtung eines Meinungsmonopols allein mit der Tagespresse ist nicht möglich.

Mit dem Hinweis darauf, daß mit der Konzentration in der Tagespresse keine Gefahr für die Bildung der öffentlichen Meinung verbunden sei, könnte die Ansicht vertreten werden, daß der Pressekonzentration auf dem Gebiet der Tagespresse keine verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt. Dagegen spricht aber, daß zwischen Funk und Fernsehen einerseits und Presse andererseits wesentliche Unterschiede bestehen.¹ Funk und Fernsehen sind an bestimmte Wellenbereiche und Sendezeiten gebunden, während die Tageszeitung dem Leser jederzeit zur Verfügung steht. Dem flüchtigen Eindruck, der durch Rundfunk und Fernsehen vermittelt wird, steht die Möglichkeit des Tageszeitungslesers gegenüber, einen Zeitungsartikel so oft zu lesen, wie es ihm beliebt.² Das gesprochene Wort und das ausgestrahlte Bild vermitteln nur einen oberflächlichen Eindruck, wogegen das gedruckte Bild und das geschriebene Wort dauerhaft sind.³ Darüber hinaus würde mit der Ansicht, daß eine Gefahr für die Meinungsbildung nicht gegeben sei, von dem Kernproblem, das sich aus verfassungsrechtlicher Sicht ergibt, abgelenkt. Der Schutzzweck des Art. 5 Abs. 1 GG, die freie Bildung der öffentlichen Meinung zu gewährleisten, würde in den Vordergrund gestellt und mit dem Hinweis, da sie gesichert sei, würde das Hauptproblem, die Gefährdung der Pressefreiheit, umgangen. Das Problem wird von dem gefährdeten Rechtsgut des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, der Pressefreiheit, auf den Schutzzweck der Norm übergeleitet mit

¹ dazu: Augstein, Rudolf, Krise der Presse, Krise der Demokratie, in: Die Zeit Nr. 14 vom 5. April 1968, S. 4;

² Heck, Karl, Grundgesetz und Pressekonzentration, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 701;

³ Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 14.

der Begründung, der Zweck des Art. 5 Abs. 1 GG könne durch Rundfunk und Fernsehen erreicht werden, wenn auf dem Markt der Tagespresse ein Meinungsmonopol bestände. Bei dem Problem der Gefährdung der Pressefreiheit geht es primär nicht um die öffentliche Meinungsbildung, sondern um die einem der Massenmedien, nämlich der Presse, verfassungsrechtlich garantierte Freiheit. Die Tatsache, daß eine freie Bildung der öffentlichen Meinung möglich ist oder nicht, vermag über die Gefährdung oder gar Beeinträchtigung der Pressefreiheit nichts auszusagen. Die Beantwortung der Frage, wann eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der Pressefreiheit durch die Konzentration in der Tagespresse eingetreten ist, erfordert umfangreiche Untersuchungen,¹ die den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würden. Es genügt festzustellen, daß mit zunehmender Konzentration auf dem Gebiet der Tagespresse die Pressefreiheit gefährdet oder beeinträchtigt werden kann.²

IV. Gründe für die Konzentration

Um gegen die Gefahren der Konzentration geeignete Maßnahmen zu finden und ihre verfassungsrechtlichen Folgen untersuchen zu können, was im letzten Abschnitt geschehen soll, ist es notwendig, die Gründe, die zu der Konzentration in der politischen Tagespresse führten, zu untersuchen.

Die Konzentration in der politischen Tagespresse ist ein Teil einer Entwicklung, die sich auf dem gesamten Gebiet der Wirtschaft verfolgen läßt. Auch ist die Pressekonzentration nicht auf Deutschland beschränkt, sondern sie ist in allen westlichen Ländern, vor allem in England, wo praktisch sämtliche

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 188;

²vgl. dazu die Ausführungen zu: III. Gefahren der Konzentration, S. 34 ff.

Zeitungen in der Hand von drei Konzernen liegen¹, zu beobachten².

1. Wirtschaftliche Gründe

Hauptgrund für die Konzentration sind die in der Drucktechnik erreichte Perfektion und die Verbilligung, die eine Massenproduktion mit sich bringt. Eine Massenproduktion erfordert entsprechende Großanlagen und aufgrund der damit verbundenen notwendigen Investitionen den Großbetrieb.³

Selbst Zeitungen wie der "News Chronicle" mit 1,6 Millionen Auflage und der "Daily Herald" mit 1,4 Millionen Auflage konnten mit der technischen Entwicklung nicht mehr Schritt halten und stellten ihr Erscheinen ein.⁴

Die Technik stellt der Presse immer leistungsfähigere Maschinen zur Verfügung, die den alten überlegen sind, sowohl was die Menge, als auch die Qualität der hergestellten Druckerzeugnisse angeht.⁵

Massenproduktionsanlagen arbeiten nur dann rationell, wenn sie voll ausgelastet sind. Das bedeutet, daß sich mehrere Zeitungen zusammenschließen müssen, um den Nutzen der Technik zu haben und die notwendigen Investitionen tätigen zu können.

Ein weiterer wirtschaftlicher Grund für Zusammenschlüsse ist die Verteilung des Risikos.⁶ Zum Teil beschränken sich die Zusammenschlüsse aus diesem Grund nicht einmal auf Zeitungen

¹Daily Mirror Group; Daily Mail and General Trust; Reaverbrook Newspapers;

²Wenzel, Egbert, Die Pressekonzentration in USA und Großbritannien aus rechtlicher Sicht, in: Archiv für Presse-recht 1968 S. 707;

³Arndt, Helmut, Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verlegerfernsehens, S. 6;

⁴Bergedorfer Protokolle, Band 19, S. 10;

⁵Arndt, Helmut, Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verlegerfernsehens, S. 6;

⁶Arndt, Helmut, a.a.O., S. 6.

und Zeitschriften, sondern umfassen darüber hinaus noch Buchverlage, Reisebüros und ähnliche Unternehmen.¹

Steuerliche Vorteile sind eine weitere Ursache für die Konzentration. So hat z.B. der Springer-Verlag in Berlin ein Verlagshaus errichtet, um die aufgrund der besonderen Lage Berlins industriellen Unternehmen gewährten Steuervorteile in Anspruch nehmen zu können. Solche Möglichkeiten haben nur große Verlagshäuser, die das nötige Kapital aufzubringen in der Lage sind.²

2. Persönliche Gründe

Neben diese Gründe, die aus wirtschaftlichen Erwägungen zu Konzentrationen führen, kann noch ein Grund persönlicher Art hinzutreten. Es handelt sich um die sogenannte machtbedingte Konzentration.³ Zwar bringen auch die aus wirtschaftlichen Gründen getroffenen Zusammenschlüsse Macht mit sich, während in diesem Fall aber der Machtzuwachs nur eine Folge der verfolgten wirtschaftlichen Ziele ist, wird bei der machtbedingten Konzentration unmittelbare Macht erstrebt. Der Stärkere will die Abhängigkeit des Schwächeren zur Steigerung des eigenen Gewinns ausnutzen.⁴ Größere Unternehmen zwingen kleinere zu Fusionen, um sich aufgrund der größeren wirtschaftlichen Macht Vorteile beim Bezug von Nachrichten, beim Vertrieb, bei der Finanzierung von Investitionen und bei den Druckereien zu sichern.⁵

Die aufgeführten Gründe sind nicht abschließend, sie sind jedoch die Hauptursachen, auf die Zusammenschlüsse in der Presse zurückgeführt werden können.

¹Bergedorfer Protokolle, Band 19, S. 10;
Arndt, Helmut, a.a.O., S. 6;

²Bergedorfer Protokolle, Band 19, S. 11;

³Bergedorfer Protokolle, Band 19, S. 12;
Arndt, Helmut, Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verlegerfernsehens, S. 8;

⁴Arndt, Helmut, a.a.O., S. 8;

⁵Arndt, Helmut, a.a.O., S. 8.

Maßnahmen gegen die mit der Konzentration in der Tagespresse für die Pressefreiheit verbundenen Gefahren müssen diesen Gründen Rechnung tragen.

V. Maßnahmen gegen die Konzentration

1. Einführung

Im letzten Kapitel der Untersuchung sollen die Möglichkeiten geprüft werden, die sich bieten, um einer bereits bestehenden oder bei fortschreitender Konzentration auf dem Gebiet der Tagespresse zu befürchtenden Gefährdung oder Beeinträchtigung der Pressefreiheit entgegenzuwirken.

Die zu ergreifenden Maßnahmen können in zwei Richtungen gehen. Einmal können sie gegen die Konzentration unmittelbar gerichtet sein. Sie sollen dann die Entstehung von Konzentrationen verhindern, bestehende Konzentrationen entflechten oder einem weiteren Machtzuwachs entgegenwirken. Zum anderen können sie gegen die mit der Konzentration für die Pressefreiheit verbundenen Gefahren ergriffen werden.

2. Maßnahmen der Presse

Der Verfassungsgeber hat, ausgehend von seiner liberalen Vorstellung von der Presse, angenommen, daß man das Pressewesen, ähnlich wie andere Wirtschaftsbereiche, nur der Initiative des Einzelnen überlassen müsse, um eine große Zahl von Presseunternehmen mit annähernd gleichem Einfluß und damit verbunden eine möglichst freie Bildung der öffentlichen Meinung durch die Presse zu gewährleisten.¹

Die Entwicklung in der Presse hat gezeigt, daß es nicht genügt, das Pressewesen der Initiative des Einzelnen zu überlassen, um mit Hilfe einer großen Zahl von Presseunternehmen mit annähernd gleichem Einfluß die Meinungsvielfalt im Pressewesen zu gewährleisten. Dennoch entspricht es der Grundein-

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 179, 180; Scheuner, Ulrich, Pressefreiheit, in: VVDStRL. 22 (1965), S. 93, 94.

stellung des Verfassungsgebers, daß die Presse ihre Probleme selbst bewältigen muß. Ausgehend von diesem Willen des Gesetzgebers müssen zuerst Maßnahmen gesucht werden, die die Presse von sich aus zur Sicherung der Meinungsbildung ergreifen kann, um staatlichen Einfluß, gleich welcher Art, möglichst auszuschalten. Die Selbsthilfe der Presse hat den Vorrang vor der Erwägung gesetzgeberischer Eingriffe.

Eine wirksame Maßnahme könnte die Selbstentflechtung der Konzerne sein. Die Unternehmer, die wesentlichen Anteil an der Konzentrationsbewegung haben, müßten einen Teil der von ihnen herausgegebenen Zeitungen abgeben.¹

Durch die Übernahme der abgegebenen Zeitungen dürften bei dem übernehmenden Unternehmen aber keine neuen Konzentrationserscheinungen entstehen. Diese Forderung zeigt, daß die vorgeschlagene Maßnahme nur von beschränkter Wirkung sein kann. So würde der Übernehmer der "Bild-Zeitung" seinerseits bei der Konzentration auf dem Gebiet der Tageszeitungen mitwirken.

Darüber hinaus bestehen praktische Bedenken gegen diese Maßnahme. Wie oben festgestellt, schließen sich Presseunternehmen zum Teil aus wirtschaftlichen Gründen zusammen, gezwungen durch die technische Entwicklung.² Eine Entflechtung würde den Verzicht auf wirtschaftliche Vorteile und damit verbunden u.U. die Einstellung der Zeitung zur Folge haben.

Eine weitere Möglichkeit, die Vielfalt der Presse zu erhalten, würde die gegenseitige Verpflichtung der Verlage sein, einen fairen Wettbewerb zu betreiben, um die Konzentrationsbewegungen nicht noch mehr zu beschleunigen.

¹ So geschehen durch Springer mit der von seinem Verlag herausgegebenen Unterhaltungspressen unter dem Druck der Günther-Kommission. Der Verkauf der Unterhaltungspressen hat die Fragestellung dieser Untersuchung nicht beeinflußt. Es handelt sich bei den veräußerten Objekten um Publikumszeitungen, deren Ziele andere als die der politischen Information und Meinungsbildung waren.

² vgl. S. 49 ff.

Die sogenannte Michel-Kommission hat in ihrem Bericht zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film¹ festgestellt, daß die wirtschaftlichen Schwierigkeiten kleiner und mittlerer Verlage überwiegend auf den Wettbewerb innerhalb der Presse zurückzuführen sind.²

Eine für den Augenblick wirksame Hilfe ist es auch, wenn die Großunternehmer ihrerseits bereit sind, keine neuen Konzentrationsmaßnahmen einzuleiten bzw. durchzuführen, bis es dem Parlament gelungen ist, das Problem zu überschauen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen.³

Im sogenannten "Stern-Statut"⁴ haben die Herausgeber des "Stern" mit ihren Mitarbeitern Garantien vereinbart, die geeignet sind, den mit der Konzentration verbundenen Gefahren für die innere Pressefreiheit entgegenzuwirken. Die wesentlichen Punkte des "Stern-Statuts", die für eine Wochenzeitung aufgestellt wurden, können für die Verlage der politischen Tagespresse übernommen werden. Ausgehend von dem Charakter des "Stern" als einer politisch engagierten, aber unabhängigen Zeitschrift, die sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung und zu fortschrittlich-liberalen Grundsätzen⁵ bekennt, darf kein Redakteur und Mitarbeiter des "Stern" gezwungen werden, etwas gegen seine Überzeugung zu tun, zu schreiben oder zu verantworten. Aus seiner Weigerung darf ihm kein Nachteil entstehen.⁶ Es wird anerkannt, daß die Redaktion den ideellen und damit auch den materiellen Wert des "Stern" mitgeschaffen hat. Bei Besitzveränderungen muß der

¹Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache 2120;

²Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache 2120 S. 181;

³Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache 2120;

⁴Stern, Heft Nr. 22 vom 27. Mai 1969, S. 20;

⁵"Stern", Heft Nr. 22 vom 27. Mai 1969, S. 20;

⁶"Stern", Heft Nr. 22 vom 27. Mai 1969, S. 20, Art. 2 des Statuts.

Redaktionsbeirat unterrichtet und gehört werden.¹ Der Verkauf des Magazins mit allen Mitarbeitern, ohne daß diese davon Kenntnis haben, ist durch diese Maßnahme ausgeschlossen.

Zur weiteren Sicherung des einzelnen Mitarbeiters bestimmt Art. 6 des Statuts, daß personelle Veränderungen im Kreis der stellvertretenden Chefredakteure, der Ressortleiter und der politischen Mitarbeiter des "Stern" nicht gegen den Widerspruch von zwei Dritteln des Beirates vorgenommen werden dürfen.

Mann hat in seiner Stellungnahme zu dem "Stern-Statut"² die Vorteile für den einzelnen Mitarbeiter treffend beschrieben, wenn er ausführt: "Sich nicht mehr in seinem Beruf gefährdet wissen, wenn er Überzeugungen hat oder an Verlagsobjekten Kritik übt, durch gewählte Vertreter an der Politik seiner Zeitschrift mitzuwirken, nicht mehr fürchten zu müssen, morgen früh als Angestellter eines wildfremden Verlages, als Untergebener eines wildfremden Chefredakteurs aufzuwachen - das sind für einen Journalisten mehr als nur materielle Sicherungen. Sie machen ihn vom Angestellten zum Teilhaber."³

Einen Schritt weiter will der Verleger des "Spiegel", Rudolf Augstein, gehen. Er will seinen Mitarbeitern nicht nur ein weitgehendes Mitspracherecht in personellen und verlegerischen Angelegenheiten geben, wie es durch das "Stern-Statut" geschehen ist, sondern er will seine Mitarbeiter auch finanziell sichern durch Einrichtung einer Altersversorgung und durch eine zuerst 25-prozentige, später sogar eine 50-prozentige Beteiligung am Unternehmen selbst. Mit diesen Maßnahmen soll bis zum Jahr 1980 erreicht werden, daß die Spiegel-Mitarbeiter weder wirtschaftlich, noch was den Stil und die Form

¹"Stern", Heft Nr. 22 vom 27. Mai 1969, S. 20, Art. 4 des Statuts;

²Mann, Golo, Kühnes Experiment, in: "Stern", Heft Nr. 23 vom 3. Juni 1969, S. 17;

³siehe dazu auch die anderen Leserstimmen und das Presseecho, in: "Stern", Heft Nr. 23 vom 3. Juni 1969, S. 16, 17, 18.

der Spiegel-Leitung anlangt, fremden Entschlüssen und Entscheidungen unterworfen sind.¹ Mit dem "Stern-Statut" und den Vorstellungen des Spiegel-Herausgebers Rudolf Augstein sind Wege gewiesen worden, wie die innere Pressefreiheit in den einzelnen Unternehmen geschützt werden kann.

Dem einzelnen Mitarbeiter muß sachliche Unabhängigkeit gewährleistet werden. Der Journalist kann seiner Rolle als am Meinungsprozeß Beteiligter nur dann gerecht werden, wenn die Weisungsbefugnisse des Verlegers auf dem Gebiet der politischen Meinungsbildung gegenüber der Redaktion eingeschränkt werden. Die Regelung des Einflusses des Verlegers auf seine Redaktionen könnte von den Sozialpartnern zum Gegenstand tarifvertraglicher Vereinbarungen gemacht werden.² Zur Sicherung der persönlichen Unabhängigkeit ist es erforderlich, den älteren Journalisten, die durch die Konzentrationsvorgänge in der Presse ihre Beschäftigung verloren haben, eine Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu gewähren.³

Weitere Maßnahmen zur Erhaltung der persönlichen Unabhängigkeit der Journalisten sind die Aufnahme eines Kündigungsschutzes in den Tarifvertrag und eine gründliche Ausbildung, die es dem einzelnen Journalisten erlaubt, zwischen den verschiedenen Massenmedien zu wählen.⁴ Auch diese Maßnahmen sind geeignet, die innere Pressefreiheit zu sichern, wenn schon die Konzentration nicht verhindert werden kann. Die Vorstellungen Augsteins über eine Altersversorgung und eine Beteiligung der Mitarbeiter am Unternehmen selbst könnten für die Verlage, die Tageszeitungen herausgeben, ebenfalls Anwendung finden.

¹"Die Zeit", Heft Nr. 2 vom 9. Januar 1970, S. 24;

²Fikentscher, Wolfgang/Sandberger, Georg, Pressefreiheit, S. 67, 68;

³Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2403, S. 9, 10;

⁴Fikentscher, Wolfgang/Sandberger, Georg, Pressefreiheit, S. 88;

Noll, Peter, Pressefreiheit, S. 115.

Deutschlands größter Verlag, das Verlagshaus Axel Springer und Sohn, Hamburg, ist von seinem alleinigen Eigentümer in eine Aktiengesellschaft umgewandelt worden. Es ist fraglich, ob diese Maßnahme geeignet ist, die mit der Konzentration verbundenen Gefahren für die innere Pressefreiheit zu mindern. Springer hat bisher die politische Richtung seiner Zeitungen selbst bestimmt. Die Möglichkeit, das Unternehmen auch weiterhin allein zu führen, ist Springer genommen, was sich aus der Rechtsform der AG, die einen kontrollierenden Aufsichtsrat und einen geschäftsführenden Vorstand verlangt, ergibt (§§ 76 Abs. 1, 111 Abs. 1 AktG.).

Springer selbst hat sich den Vorsitz im Aufsichtsrat vorbehalten. Mit der durch das Aktiengesetz vorgeschriebenen Gewaltenteilung könnte eine Minderung des politischen Einflusses verbunden sein. Solange Springer jedoch den Aufsichtsrat und den Vorstand mit Leuten seines Vertrauens besetzen kann, ist sein Einfluß ungebrochen. Die Umwandlung des Verlages Axel Springer und Sohn in eine Aktiengesellschaft hat noch keinen Einfluß auf Konzentrationsvorgänge und Pressefreiheit. Springer ist zwar formalrechtlich auf seinen Posten als Aufsichtsratsvorsitzender beschränkt, tatsächlich ist sein Einfluß auf sein Unternehmen unverändert geblieben.

Die Umwandlung eines Zeitungsunternehmens in eine Kapitalgesellschaft kann eine wirksame Maßnahme gegen die Gefährdung oder Bedrohung der Pressefreiheit sein, wenn die Konzentration nicht verhindert werden kann. Wie aber das Beispiel des Verlages Axel Springer zeigt, muß mit dieser Umwandlung auch sichergestellt werden, daß die politische Richtung der Zeitungen nicht mehr von einem Mann allein bestimmt, sondern von mehreren Großaktionären oder vom Vorstand festgelegt wird. Nur so besteht die Möglichkeit, daß in einer Zeitung nicht nur eine Ansicht, sondern mehrere Meinungen nebeneinander vertreten werden, ohne daß die Zeitung auf eine bestimmte Richtung festgelegt ist.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht läßt sich gegen die Maßnahmen der Presse, sich selbst Zurückhaltung im Konzentrationsprozeß aufzuerlegen oder sich eine neue Organisationsform zu geben, nichts einwenden. Sie sind jedoch zu sehr vom guten Willen der Beteiligten abhängig, um ein wirksamer Schutz gegen die Konzentration im Bereich der politischen Tagespresse zu sein. Fehlt es an diesem guten Willen, können wirksame Maßnahmen nur von außen durch Dritte ergriffen werden.

3. Maßnahmen der staatlichen Verwaltung

a) Beschränkung der Werbung

Die sogenannte Günther-Kommission weist in ihrem Bericht auf die Bedeutung des Anzeigengeschäfts für die Tageszeitungen hin.¹ Eine Erhöhung des Anzeigenpotentials würde die noch bestehenden Verlage wirtschaftlich stärken mit der Folge, daß Zusammenschlüsse von mehreren Verlagen oder gar Einstellungen von Zeitungen aus wirtschaftlichen Erwägungen seltener würden.

Eine Beschränkung der Werbung in Rundfunk und Fernsehen würde der Stärkung des Anzeigenpotentials dienen.

Weiterhin könnte die Bundesregierung ihren Einfluß auf Bundespost und Bundesbahn geltend machen, kostenlose Eigenwerbung und Werbung für Dritte zu unterlassen.²

Diese Hilfen könnten schnell eingeleitet werden und würden keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen, es ist jedoch sehr fraglich, ob sie erfolgreich wären.

b) Anwendung von bestehenden Gesetzen

Bevor zur Lösung der mit der Konzentration in der Tagespresse verbundenen Probleme nach gesetzgeberischen Maßnahmen gerufen

¹Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 24;

²Scheuner, Ulrich, Privatrechtliche Struktur und öffentliche Aufgabe der Presse, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 729.

wird, sollte der Versuch unternommen werden, der Gefahren mit der Anwendung bereits bestehender Gesetze Herr zu werden.

(1) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Das Hauptgewicht des GWB liegt auf dem Schutz des freien Wettbewerbs gegen Zusammenschlüsse von Unternehmen (Kartelle). Es räumt zwar zahlreiche Ausnahmen ein, geht aber in § 1 davon aus, daß Kartelle verboten sind. Ziel dieser Vorschriften ist die Verhinderung des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung.

Die nach dem GWB möglichen Maßnahmen sind hier zu erörtern. Wenn sie auch unmittelbar auf die wirtschaftliche Machtstellung gerichtet sind, so können sie doch mittelbar Maßnahmen gegen die mit der Konzentration in der politischen Tagespresse für die Pressefreiheit verbundenen Gefahren sein.

§ 1 GWB kommt für die Presseverlage nicht in Betracht, da der Tatbestand einer Kartellbildung nicht gegeben ist. Von den Presseunternehmen wird kein Zusammenschluß im Sinne einer Kooperation zur Beeinflussung des Marktes angestrebt, sondern gewollt ist die Fusion. Ein Verbot der Großverlagsunternehmen aufgrund des § 1 GWB ist nicht möglich.

Das GWB könnte jedoch andere Beschränkungen für diese Unternehmen enthalten. Die §§ 22, 23 und 25 bis 27 GWB enthalten drei Verpflichtungen:

Mißbrauchsaufsicht (§ 22 GWB)

Anzeigepflicht (§ 23 GWB)

Verbot von Diskriminierungen Dritter (§§ 25 bis 27 GWB).

aa) Mißbrauchsaufsicht (§ 22 Abs. 4 GWB)

Diese Maßnahme ist gegen Unternehmen gerichtet, die für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen ohne Wettbewerber oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind (marktbeherrschend i.S.d. § 21 Abs. 1 GWB).¹

¹Meyer-Cording, Ulrich, Monopol und Marktbeherrschung, S. 33; Rasch, Harold/Westrick, Klaus, Wettbewerbsbeschränkungen, § 22 GWB, Rdnr. 7; Müller, Heinz/Gries, Gerhard, Kommentar zum GWB, § 22 Rdnr. 4, 5.

Der hier zur Beurteilung einer marktbeherrschenden Stellung heranzuziehende Markt ist der der politischen Tagespresse. Ein Monopol oder Teilmonopol kann sich nur auf dem für eine bestimmte Ware, hier der politischen Tagespresse, bestehenden Markt, auf dem sich Angebot und Nachfrage hinsichtlich gleicher Erzeugnisse begegnen, herausbilden.¹ Bei der Feststellung des Marktes der politischen Tagespresse liegt ein Problem. Je mehr die Merkmale eines bestimmten Zeitungstyps in den Marktbegriff übernommen werden, desto größer wird der Anteil, den er auf dem für ihn maßgebenden Markt hat. So kann z.B. beim Zeitungsmarkt ganz umfassend von Zeitungen ohne Unterscheidung zwischen Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Straßenverkaufszeitungen gesprochen werden. Es ist auch denkbar, einen Markt für Straßenverkaufszeitungen, deren Verkaufspreis nicht über 0,20 DM liegt und die im ganzen Bundesgebiet erhältlich sind, anzunehmen. In diesem Fall wäre nur eine Zeitung betroffen, nämlich die "Bild-Zeitung". Es kommt darauf an, unter welchem Blickwinkel der Markt gesehen wird. Wenn alle Tageszeitungen zusammengefaßt werden sollen, die der politischen Meinungsbildung dienen, besteht für sie alle ein gemeinsamer Markt, da sowohl die seriöse Presse als auch die Boulevardpresse der Unterrichtung und politischen Bildung der Leser dient, verschieden sind nur die Akzente. Wird aber auf die Verkaufsart, den Verkaufsbe- reich und den Inhalt der Tageszeitungen abgestellt, lassen sich ein überregionaler und ein regionaler Markt, ein Markt für Abonnementszeitungen von einem für Straßenverkaufszeitungen und ein Markt für Massenzeitungen von einem Markt der Zeitungen für gehobene Ansprüche trennen.

Es fragt sich, welcher Marktaufgliederung zu folgen ist. Aufgrund des Themas, das die Konzentration auf dem Gebiet der politischen Tagespresse mit der Pressefreiheit und damit der Meinungsbildung in Beziehung setzt, ist von der letzten

¹Mestmäcker, E.J., Das marktbeherrschende Unternehmen, S. 9.

Aufgliederung auszugehen. Die Aufteilung nach verschiedenen Märkten ist gerechtfertigt, da ein regelmäßiger "Bild-Zeitung"-Leser in seinem politischen Urteil kaum von einem möglicherweise bestehenden Monopol auf dem Gebiet der anspruchsvollen Presse und umgekehrt ein regelmäßiger Leser der anspruchsvollen Presse nicht in seinem Urteil von der Meinung der Boulevardpresse beeinflusst wird. Für alle Zeitungsmärkte gelten jedoch die Ausführungen über die Einwirkungen der Pressekonzentration auf die Pressefreiheit entsprechend, da Konzentrationserscheinungen auf allen Märkten zu beobachten sind.¹

Eine Voraussetzung für ein Einschreiten nach § 22 Abs. 1 GWB ist, daß die Unternehmer ihre marktbeherrschende Stellung beim Abschluß von Verträgen mißbrauchen (§ 22 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 GWB). Eine mißbräuchliche Ausnutzung von wirtschaftlicher Macht liegt vor, "wenn von der Macht in einer Weise Gebrauch gemacht wird, die bei wirklichem Wettbewerb nicht möglich wäre." Der Preis der Ware oder Leistung wird nicht nach Wettbewerbsgrundsätzen, sondern aufgrund der marktbeherrschenden Stellung gebildet.² Sind die Voraussetzungen des Abs. 3 erfüllt, so kann die Kartellbehörde einschreiten. Hat die Behörde den Beweis für eine mißbräuchliche Ausnutzung wirtschaftlicher Macht, soll sie die Beteiligten auffordern, den beanstandeten Mißbrauch zu unterlassen. Diese Maßnahme bietet sich zunächst als am wenigsten einschneidend an, erst dann kommen das Untersagen und die Unwirksamkeitserklärung von Verträgen in Betracht.³

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Anwendung des § 22 Abs. 4 GWB gegenüber der Presse könnten sich aus der Vorschrift selbst ergeben, weil der Begriff "Mißbrauch wirt-

¹Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122;
Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2120;

²Bartholomeyczik, Horst, in: Gemeinschaftskommentar, § 22, Rdnr. 81;

³Langen, Eugen, Kommentar zum Kartellgesetz, § 22 Anm. VI;
Bartholomeyczik, Horst, in: Gemeinschaftskommentar, § 22, Rdnr. 104.

schaftlicher Macht "ein sogenannter unbestimmter Rechtsbegriff ist. Der Gesetzgeber selbst hat keine Begriffsbestimmung für die "mißbräuchliche Ausnutzung der Marktstellung" gegeben. Auch gibt es keinen allgemeinen Mißbrauchsbegriff, auf den zurückgegriffen werden könnte.¹ Die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist jedoch möglich, wenn sie auslegungsfähig sind.² Ein Anhaltspunkt für die Auslegung des Begriffes ist im BGB enthalten, wo einige Vorschriften den Begriff des Mißbrauchs im Familienrecht benutzen (z.B. §§ 1353 Abs. 2 Satz 1; 1354 Abs. 2; 1357 Abs. 2 Satz 1; 1358 Abs. 2 Satz 2; 1666 Abs. 1 Satz 1). Aus diesen Vorschriften läßt sich entnehmen, daß immer dann ein Mißbrauch gegeben ist, wenn gegen das Wesen einer familienrechtlichen Einrichtung (z.B. Ehe, Schlüsselgewalt, elterliche Gewalt) verstoßen worden ist. Entsprechend der Auslegung im Familienrecht ist nach dem GWB ein Verhalten dann mißbräuchlich, wenn es mit dem Wesen des Wettbewerbs im Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft in Widerspruch steht.³ Der Begriff Mißbrauch ist demnach auslegungsfähig, verfassungsrechtliche Bedenken aus seiner Verwendung in der Vorschrift des § 22 Abs. 3, 4 GWB ergeben sich nicht. Fraglich ist jedoch, ob eine Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen (§ 22 Abs. 4 GWB) auf die Presse mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbart werden kann. Mit Ergreifen der Maßnahmen des § 22 Abs. 4 GWB ist ein Eingriff in die Pressefreiheit des betroffenen Unternehmens verbunden. Die Presse kann ihrer Funktion in der Demokratie nur nachkommen, wenn ihre wirtschaftliche

¹ Bundeskartellamt, Beschluß vom 2. Oktober 1967, Der Betrieb 1968 S. 79;

² Heck, Karl, Grundgesetz und Pressekonzentration, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 705;
BVerfG.B. vom 12. Januar 1967, BVerfGE. 21 S. 73 ff (79) mwN.;

³ Bartholomeyczik, Horst, in: Gemeinschaftskommentar, § 22, Rdnr. 81;
vgl. dazu: Rasch, Harold/Westrick, Klaus, Kommentar zum GWB, § 22, Rdnr. 25;
Langen, Eugen, Kommentar zu Kartellgesetz, § 22, Anm. V 1.

Grundlage gesichert ist. Mit dem Argument, daß mit diesen Maßnahmen die (weitere) Sicherung der Existenz eines Verlagsunternehmens verhindert wird, könnte behauptet werden, daß ein Eingreifen nach dieser Vorschrift nicht mit der Pressefreiheit vereinbar sei. Art. 5 Abs. 2 bestimmt, daß die in Abs. 1 garantierten Rechte ihre Schranken u.a. in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze finden. § 22 Abs. 4 GWB mit den in ihm vorgesehenen Maßnahmen ist demnach auf die Presseunternehmen dann anwendbar, wenn er als allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG anzusehen ist.

Die Vorschrift des Art. 5 Abs. 2 GG ist aus dem Art. 118 Abs. 1 Satz 1 WeimVerf. übernommen worden. Die h.L. sah in den allgemeinen Gesetzen im Sinne des Art. 118 Abs. 1 WeimVerf. den Gegensatz zu besonderen Gesetzen, die gegen das Grundrecht der Meinungsfreiheit zielten.¹ Von dieser Auslegung des Begriffes der "allgemeinen Gesetze" geht die Ansicht aus, daß mit der Abstellung auf den Begriff "allgemeine Gesetze" ein Gesetz verhindert werden soll, das sich gegen eine bestimmte Ansichtsäußerung als solche wendet und gegen die in Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Rechtsgüter gerichtet ist.² Nach dieser Meinung ergeben sich keine Bedenken

¹ Rothenbücher, Karl, Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: VVDStRL. Heft 4 (1928), S. 20 ff;

Scholler, Heinrich, Person und Öffentlichkeit, S. 385;

² v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Bd. I, S. 250 ff;
Wernicke, K.G. in: Bonner Kommentar, Art. 5 Anm. 2 a, b;
Brinkmann, Karl, Grundrechtskommentar zum Grundgesetz, Art. 5, Anm. 4 b;

a.A.: Reh binder, Manfred, Presserecht, Rdnr. 26, der diese Konstruktion für gekünstelt hält. Nach seiner Ansicht steckt im Art. 5 Abs. 2 GG eine Ausprägung des Gleichheitssatzes: Allgemeine Gesetze sind Gesetze, die für jedermann gelten; Schnur, Roman, Meinungsfreiheit, in: VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 125, 126 mit Hinweis auf: Smend, Rudolf, Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: VVDStRL. 4 (1928), S. 51 ff, der der Ansicht ist, daß allgemeine Gesetze nur solche Gesetze sind, die ein von der Verfassung geschütztes Gemeinschaftsinteresse schützen wollen.

aus Art. 5 Abs. 2 GG. Die Maßnahmen des § 22 Abs. 4 GWB sind in einer für den gesamten Bereich der Wirtschaft geltenden Vorschrift enthalten und richten sich nicht gerade gegen das durch die Pressefreiheit geschützte Rechtsgut.

Eine von dieser Auffassung abweichende Ansicht hat das Bundesverfassungsgericht zuerst in dem sogenannten Lüth-Urteil vertreten.¹ Ausgehend von der Bedeutung, die die Meinungsäußerungsfreiheit für den demokratischen Staat hat, vertritt das Bundesverfassungsgericht die Meinung, "daß es vom Standpunkt dieses Verfassungssystems nicht folgerichtig wäre, die sachliche Reichweite gerade dieses Grundrechts jeder Relativierung durch einfaches Gesetz zu überlassen."² Die allgemeinen Gesetze müssen in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundsätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben, führen muß, gewahrt bleibt. Die gegenseitige Beziehung zwischen Grundrecht und "allgemeinem Gesetz" ist also nicht als einzige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts durch die allgemeinen Gesetze aufzufassen; es findet vielmehr eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, daß die "allgemeinen Gesetze" zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen."³ Das Bundesverfassungsgericht hat somit die Auffassung der Weimarer Zeit, daß die Meinungsfreiheit jedem anderen Rechtsgut weichen müsse, aufgegeben und verlangt eine Güterabwägung

¹ BVerfG.U. vom 15. Januar 1958, BVerfGE. 7 S. 198 ff (208);

² BVerfG.U. vom 15. Januar 1958, BVerfGE. 7 S. 198 ff (208);

³ BVerfG.U. vom 15. Januar 1958, BVerfGE. 7 S. 198 ff (208 ff).

zwischen der Meinungsäußerungsfreiheit und dem durch das einschränkende Gesetz geschützten Rechtsgut. Doch auch nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes bestehen gegen die Anwendung des § 22 GWB keine Bedenken. Geschütztes Rechtsgut ist der freie Wettbewerb vieler Presseunternehmen untereinander gegen die Bestrebungen weniger Presseunternehmen, die durch starken Wettbewerb andere Verlage zur Fusion oder zur Einstellung der von ihnen herausgegebenen Zeitungen zwingen wollen. Das Bestehen eines freien Wettbewerbs ist für unsere soziale Marktwirtschaft ebenso notwendig, wie die Meinungsäußerungsfreiheit für die Demokratie. Sowohl das Bestehen eines freien Wettbewerbs als auch die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit sind Bestandteile unserer Demokratie. Eine unterschiedliche Wertung der beiden Rechtsgüter ist nicht möglich, da beide Rechtsgüter dieselbe Zielrichtung nur auf anderen Gebieten haben. Das GWB soll die Freiheit des Wettbewerbs und die Meinungsäußerungsfreiheit soll die Freiheit der Kommunikation der Menschen untereinander schützen. Selbst wenn diese beiden Rechtsgüter nicht gleichwertig wären, ergibt eine Abwägung die Möglichkeit der Einschränkung der Rechte weniger zugunsten vieler Unternehmen. Im Gegensatz zu den vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen, wo eine Güterabwägung zwischen den verschiedenen Rechtsgütern erfolgte, ist hier nur die Zahl der betroffenen Rechtsgutträger unterschiedlich. Dieses Problem läßt sich nicht allein mit dem Hinweis auf die größere Zahl derer, denen die Möglichkeit genommen wird, ihre Rechte wahrzunehmen, zu ungunsten des Monopolinhabers lösen. Entscheidend ist, daß die Pressefreiheit praktisch nur noch von einem oder von wenigen Unternehmen wahrgenommen werden kann. Die Pressefreiheit ist ihres Gehaltes als potentiellles Recht für jedermann beraubt.¹ Wird aber ein Freiheitsrecht, das für jedermann eine Garantie

¹So die hier vertretene Ansicht: S. 33 ff.

enthält, durch einen einzelnen (oder wenige) wahrgenommen, was den anderen die Möglichkeit nimmt, ebenfalls den Schutz dieses Rechtes zu beanspruchen, ist es gerechtfertigt, das Recht des einzelnen (oder der wenigen) zugunsten aller zu beschneiden, ohne daß die Betroffenen mit Hinweis auf die auch ihnen grundrechtlich garantierte Freiheit die gegen sie ergriffenen Maßnahmen abwehren könnten.

Maßgebend für diese Ansicht sind keine Quantitätsgesichtspunkte, sondern allein die Tatsache, daß ohne diese oder ähnliche Maßnahmen die Pressefreiheit als ein Freiheitsrecht vieler nicht mehr verwirklicht werden könnte, sie würde zum Privileg weniger, unter Umständen eines Großverlegers.¹

Der Grundgesetzgeber ging von der Vorstellung aus, daß es genügen würde, die freie Gründung von Presseunternehmen zu gewährleisten, um eine Vielzahl von Presseunternehmen mit annähernd gleichem Einfluß entstehen zu lassen, die eine möglichst freie Meinungsbildung sicherstellen können.²

Mit der Bildung von Großunternehmen droht diesem liberalen System die Grundlage genommen zu werden. Der Erhaltung einer Vielzahl von Unternehmen dient die Gesetzgebung des Staates über marktbeherrschende Unternehmen.³

¹ Ähnliche Erwägungen liegen dem § 242 BGB zugrunde, wonach eine Handlung dann eine "unzulässige Rechtsausübung" ist, wenn die jedem Recht durch seine innewohnende Pflicht gezogene Grenze überschritten worden ist. (Palandt, Danckelmann, § 242 BGB, Anm. 1) Durch diese mit dem Recht verbundene Pflicht ist der Anspruchsinhalt beschränkt (Palandt, a.a.O., m.w.N.). Beschränkt wird der Inhalt der Pressefreiheit nicht durch mit ihr verbundene Pflichten, sondern aus ihrem Sinn heraus, ein Recht für viele zu sein.

Kann der Zweck durch das Verhalten eines Einzelnen oder Weniger nicht mehr erreicht werden, so ist die Rechtsausübung "unzulässig";

² vgl. dazu BVerfG.U. vom 28. Februar 1961, BVerfGE. 12 S. 205 ff (261);

³ Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5 Rdnr. 181.

Diese Gesetzgebung gilt auch für Presseunternehmen. Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG läßt sich nicht entnehmen, daß für die Presse etwas anderes gelten soll. Wenn in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG das demokratische Prinzip (Art. 20 I GG) zur Bildung einer öffentlichen Meinung seinen Ausdruck gefunden hat, ist es denkbar, daß der Staat zur Wahrung dieses Prinzips gegen marktbeherrschende Presseunternehmen einschreitet.¹

Mit dieser Ansicht wird nicht die unmittelbare Drittwirkung der Pressefreiheit im Rechtsverkehr von Personen untereinander anerkannt, sondern nur die Möglichkeit bejaht, bestehende und u.U. noch zu erlassende Gesetze des Staates zum Schutze freier Meinungsbildung auf marktbeherrschende Presseunternehmen anzuwenden.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Anwendung von § 22 Abs. 4 GWB, wenn die Voraussetzungen des Abs. 3 erfüllt sind, bestehen demnach nicht.²

bb) Anzeigepflicht (§ 23 GWB Abs. 1)

Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 GWB ist ein Zusammenschluß von Unternehmen, die durch diesen Zusammenschluß einen Marktanteil von 20% oder mehr haben, der Kartellbehörde mitzuteilen. Diese Regelung gilt auch, wenn eines der Unternehmen bereits vor dem Zusammenschluß auf dem Markt über einen Anteil von 20% verfügte. Es muß auch dann eine Anzeige erfolgen, wenn die Beteiligten 10.000 Beschäftigte oder 500 Millionen Umsatz oder eine Bilanzsumme von 1 Milliarde DM vor dem Zusammenschluß hatten (§ 23 Abs. 1 GWB). Gegen die Anwendung des § 23 Abs. 1 GWB auf Presseunternehmen könnten Bedenken bestehen.

Durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird "die Gesamtheit der Tätigkeiten, die für die Vorbereitung, Herstellung und Verbreitung

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5 Rdnr. 185;

²Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 182.

von Presseerzeugnissen erforderlich sind"¹ und die "Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachrichten und Meinungen in der Presse"² geschützt.

Die in § 23 Abs. 1 GWB normierte Anzeigepflicht greift noch nicht in die Pressefreiheit ein, den Kartellämtern soll nur die Möglichkeit verschafft werden, Kenntnis von Unternehmenszusammenschlüssen zu bekommen.³ Bedenken gegen die Annahme einer Auskunftspflicht (§ 23 Abs. 5 GWB) und der Befugnis der Kartellbehörde, eine schriftliche Äußerung zu verlangen (§ 24 GWB) oder eine mündliche Verhandlung anzu-beraumen (§ 24 GWB), bestehen ebensowenig. Diese Maßnahmen enthalten keinen unzulässigen Eingriff in die Pressefreiheit, sondern sie dienen nur dazu, die Stellung eines Presseunternehmens auf dem Markt zu bestimmen.⁴

cc) Wettbewerbsbeschränkendes Verhalten (§ 25 GWB)

§ 25 GWB besagt, daß Unternehmen auf andere Unternehmen keinen Druck ausüben dürfen, um sie zu einem Verhalten zu veranlassen, das nach dem GWB oder einer Verfügung der Kartellbehörde nicht Gegenstand eines Vertrages sein darf. In dieser Maßnahme ist ein Eingriff in die Pressefreiheit der betroffenen Unternehmen zu sehen, da ihnen ein bestimmtes Verhalten auf dem Markt untersagt wird. Die betroffenen Unternehmen werden gehindert, ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage zu festigen. Dennoch ist § 25 GWB mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.⁵ Er ist als einfaches Gesetz im Sinne

¹Dagtoglou, Prodromos, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, S. 13;

²BVerfG.U. vom 5. August 1966, BVerfGE. 20 S. 162 ff (176);

³vgl. dazu: Bartholomeyczik, Horst, in: Gemeinschaftskommen-
tar, §§ 23, 24, Rdnr. 1;

⁴Heck, Karl, Grundgesetz und Pressekonzentration, in: Archiv
für Presserecht 1968 S. 701 ff (705);

Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 182;

⁵Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 182.

des Art. 5 Abs. 2 GG anzusehen und kann die Pressefreiheit einschränken.¹

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Anwendung des § 25 GWB auf Presseunternehmen bestehen nicht.

dd) Diskriminierungsverbot (§ 26 GWB)

Von großer Bedeutung ist auch das in § 26 GWB enthaltene Diskriminierungsverbot, wonach es Unternehmen verboten ist, gleichartige Unternehmen unbillig zu behindern und ohne sachlichen Grund unterschiedlich zu behandeln. Bedenken gegen die Anwendung des § 26 GWB auf die diskriminierenden Unternehmen ergeben sich nicht. Zwar wird die Pressefreiheit der betroffenen Unternehmen eingeschränkt, da sie ihre Machtstellung nicht ausüben können. Der Eingriff in die Pressefreiheit der Unternehmen, die ihre Stellung auf dem Zeitungsmarkt zur Diskriminierung anderer Unternehmen nutzen wollen, ist aber zulässig, da er aufgrund eines allgemeinen Gesetzes, das die Pressefreiheit einzuschränken geeignet ist, geschieht.²

Es ist jedoch fraglich, ob die Maßnahmen des GWB ausreichen, um den Gefahren, die der Pressefreiheit durch die Konzentration der politischen Tagespresse drohen, wirksam begegnen zu können. Die hier erörterten Maßnahmen des GWB sind darauf beschränkt, wirtschaftliches Fehlverhalten von Großunternehmen festzustellen und die zur Abwehr des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Die Kartellbehörde kann nur mittelbar die Folgen der Konzentration für die Pressefreiheit treffen, wenn sie Maßnahmen gegen die mißbräuchliche Ausnutzung der wirtschaftlichen Machtstellung beschließt.

¹Vgl. zu den unterschiedlichen Auffassungen zum Begriff "allgemeines Gesetz" Ausführungen S. 63 ff;

²Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 181 ff.

ee) Art. 86 EWG-Vertrag

Diese Vorschrift enthält keine wirksame Maßnahme gegen die Erscheinungen der Pressekonzentration in der Bundesrepublik. Sie besagt nur, daß die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem "Gemeinsamen Markt" oder einem wesentlichen Teil desselben verboten ist, so weit der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch Mißbrauch wirtschaftlicher Macht beeinträchtigt wird (Art. 86).¹ Der Mißbrauch kann insbesondere in der Erzwingung von unangemessenen Einkaufspreisen und Verkaufspreisen (Art. 86 a), der Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern (Art. 86 c) oder im Abschluß von Verträgen unter Bedingungen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen (Art. 86 d), in Erscheinung treten.

Durch die Konzentrationsbewegungen auf dem Markt der Tagespresse ist nur die Bundesrepublik betroffen. Zwar sind auch in anderen Ländern der EWG Konzentrationen auf dem Gebiet der Tagespresse zu beobachten, sie wirken sich jedoch nur in dem jeweils betroffenen Land aus. Auswirkungen auf den "Gemeinsamen Markt" haben diese Vorgänge nicht.

4. Maßnahmen des Gesetzgebers

Aus der Erkenntnis heraus, daß nach der augenblicklichen Rechtslage kaum wirksame Maßnahmen gegen die Gefahren der Pressekonzentration für die Pressefreiheit ergriffen werden können, wird vom Gesetzgeber verlangt, daß er die Voraussetzungen für ein wirkungsvolles Eingreifen schafft.

Es stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutze der Pressefreiheit zu ergreifen.

Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG ist die Würde des Menschen unantastbar. Der Staat hat die Pflicht, sie zu achten und zu

¹ Raisch, Peter, Methodische Bedenken gegen Generalklauseln im Kartellrecht am Beispiel der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, in: JZ 1965 S. 625 ff (631).

schützen. Der Schutz der Menschenwürde ist in den Grundrechten verwirklicht worden.

Aus der Achtungspflicht des Staates folgt, daß bei staatlichen Eingriffen die Menschenwürde nicht verletzt werden darf. Über die Achtungspflicht hinaus trifft ihn aber auch noch eine Schutzpflicht. Der Staat muß zum Schutz der ihm gegenüber abgesicherten Rechte tätig werden, wenn sie von privaten Einzelnen oder gesellschaftlichen Kollektiven angegriffen werden.¹ Die Menschenwürde genießt einen gegen alle Angreifer gerichteten Achtungsschutz.²

Die Meinung, daß die Menschenwürde einen solchen Schutz genießt, kommt auch in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Ausdruck, wenn es ausführt, es ließe sich unter bestimmten Voraussetzungen an eine Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freiheitlichen Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen können.³ Es geht in dem sogenannten Fernseh-Urteil zur Begründung der öffentlichen Organisation von Rundfunk und Fernsehen davon aus, daß diesen Massenkommunikationsmitteln die technischen Voraussetzungen fehlen, um aufgrund einer Vielzahl von vorhandenen Stimmen eine objektive Unterrichtung der Öffentlichkeit zu erreichen. Daraus läßt sich entnehmen, daß eine privatrechtliche, von staatlichen Einflüssen freie Presse nur unter der Voraussetzung objektiv unterrichten kann, daß eine Vielzahl von Meinungsträgern eine Vielzahl von Meinungen in der Presse vertritt.⁴ Diese Ansicht wird durch das

¹Denninger, Erhard, Beye, Friedrich-Wilhelm, Art. 14, 15 GG und die Reformvorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration, in: Pressefreiheit S. 26;
Menzel, E., in: Bonner Kommentar, Art. 1, Anm. 3 b;
BVerfG.B. vom 19. Dezember 1951, BVerfGE. 1 S. 97 ff (104);

²Dürig, Günter, Kommentar, Art. 1, Rdnr. 3;

³Arndt, Adolf, Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, S. 13;
Stein, Ekkehardt, Jahrbuch des Staatsrechts, § 20 III 5 (S. 125, 126)"
BVerfG.U. vom 5. August 1966, BVerfGE. 20 S. 162 ff (176);

⁴BVerfG.U. vom 28. Februar 1961, BVerfGE. 12 S. 205 ff (261).

"Spiegel-Urteil" bestätigt.¹ Das Ergreifen von Maßnahmen ist zur Wahrung des demokratischen Prinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) notwendig. Die Bedeutung, die die Presse für die Bildung einer öffentlichen Meinung und die öffentliche Meinung für die Demokratie hat, läßt erkennen, daß zur Wahrung des demokratischen Prinzips dann Maßnahmen ergriffen werden müssen, wenn die Konzentration der Tagespresse bei einem oder einigen wenigen Unternehmen die Vielfalt der Meinungen, die zur Bildung einer öffentlichen Meinung durch die Presse nötig ist, gefährdet.²

Schwierigkeiten bereitet die Festlegung der Voraussetzungen, wann und welche Maßnahmen gegen ein Verlagsunternehmen ergriffen werden sollen.

Die Frage nach dem "wann" hat die sogenannte Pressekommission³ in ihren Untersuchungen zu beantworten versucht. Sie gibt bestimmte Prozentsätze an, wann eine Gefährdung bzw. eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit und damit die Notwendigkeit zum Einschreiten gegeben ist.⁴ Liegen die Voraussetzungen für ein Einschreiten vor, ergeben sich verfassungsrechtliche Probleme, die mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zusammenhängen. Die jeweils am wenigsten einschneidende Maßnahme ist in Anbetracht der Bedeutung der Pressefreiheit für die Demokratie zur Abwendung der von einem Presseunternehmen ausgehenden Gefahren zu ergreifen. Der Staat muß Vorsorge treffen, daß der für eine Demokratie notwendige Austausch von Meinungen gesichert ist.⁵ Nur dann, wenn verschiedene Meinungen in einer vielfältigen Presse frei geäußert werden können, ist die Bildung einer öffentlichen Meinung durch die Presse möglich.⁶ Der zur Mitwirkung am politischen Leben berufene

¹BVerfG.U. vom 5. August 1966, BVerfGE. 20 S. 162 ff (176);

²Scheuener, Ulrich, Meinungsfreiheit, in: VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 15, 32, 44, 58;
Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 185 m.w.N.;

³Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122;

⁴vgl. dazu Kritik S. 42 ff;

⁵Dürig, Günter, Kommentar, Art. 1, Rdnr. 3;

⁶Arndt, Adolf, Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, S. 13

Bürger kann dann eine eigene verantwortungsvolle Entscheidung treffen.¹

Die Pressefreiheit schützt das Recht des Menschen, mit seiner Umwelt durch Presseerzeugnisse Verbindung aufzunehmen und seine Meinung zu äußern oder Tatsachen zu berichten. Träger sind die Personen, die von dem Recht, mit Presseerzeugnissen Meinungsbildung und Unterrichtung zu betreiben, Gebrauch machen², und die freie Presse als verfassungsrechtliche Einrichtung.³

Die Menschenwürde zu achten sind der Staat, Regierung und Verwaltung verpflichtet. Der Pflicht des Staates, die Menschenwürde, die in den Grundrechten verwirklicht worden ist, zu schützen, entspricht bei der Pressefreiheit kein Recht des Einzelnen auf ein Eingreifen des Staates oder staatlicher Organe.

Die Pressefreiheit ist in ihrem Kern ein Abwehrrecht, das gegen den Staat gerichtet ist. Wenn dem Einzelnen ein Anspruch auf Einschreiten des Staates zugestanden würde, beraubte man die Pressefreiheit ihres Wesensgehaltes als Abwehrrecht des Bürgers gegen staatliche Eingriffe.

Der Verpflichtung des Staates, die die Menschenwürde verwirklichenden Grundrechte zu schützen, entspricht hinsichtlich der Pressefreiheit kein Anspruch des Einzelnen. Die Träger der Pressefreiheit sind darauf beschränkt, durch Einbringung von Gesetzesinitiativen über den Gesetzgeber sich den staatlichen Schutz zu sichern.

Verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen mit unterschiedlicher Zielsetzung und Erfolgsaussicht kommen in Betracht.

¹Herzog, Roman, Kommentar, Art. 5, Rdnr. 185;

²vgl. dazu S. 33 ff;

³vgl. dazu S. 22 ff.

a) Publizitätsvorschriften

Ein Problem, das die genaue Beurteilung der Konzentration erschwert, beruht auf der Tatsache, daß es kein Gesetz gibt, das Verleger verpflichtet, ihre Beteiligungen an Zeitungen offenzulegen. Um die mit der Konzentration in der Tagespresse für die Pressefreiheit verbundenen Gefahren beurteilen zu können, ist es notwendig, die allgemeine publizistische Haltung von Zeitungen und die Auflagenhöhe sowie die Eigentumsverhältnisse¹ an Verlagen ebenso in regelmäßigen Abständen offenzulegen, wie die Finanzierung von Verlagsobjekten durch Verkauf oder Spenden.² Denkbar wäre ein Gesetz, das eine jährliche Publikationspflicht für Presseverlage, ähnlich der Regelung im Aktienrecht, vorsieht.³

§ 6 Abs. 1 RPG⁴ verlangte, daß bei jeder Druckschrift Name und Wohnort des Druckers und, wenn sie zur Verbreitung bestimmt war, Name und Wohnort des Verlegers oder - beim Selbstvertrieb der Druckschrift - des Verfassers oder Herausgebers genannt wurden. Abweichend von dieser Vorschrift haben die Länder in ihren Landespressegesetzen teilweise andere Bestimmungen getroffen. So verlangt z.B. § 8 Abs. 1 des LPG Bayern, daß über die Benennung des Wohnortes hinaus auch die Anschriften des oder der verantwortlichen Redakteure, Drucker, Verleger, Verfasser und Herausgeber im Impressum genannt werden.⁵ Die der Presse auferlegte Impressumspflicht

¹ Ähnlich: E 68 der IG Druck und Papier, § 7;

² Die Massenmedien, Äußere Pressefreiheit und Konzentration, S. 17;

Entwurf von rund 40 Redakteuren aus 11 Münchener Zeitschriftenredaktionen für ein (Muster-) Redaktionsstatut bei Zeitschriften §§ 2, 8, in: Skriver, Ansgar, Schreiben und Schreiben lassen, S. 107 ff;

E 68 der IG Druck und Papier §§ 3, 7;

³ Heizler, Rudolf, in: "Die Zeit" Nr. 17 vom 26. April 1968, S. 5: Durch Konzentration zum Monopol?;

⁴ RGBl. 1874 S. 65, in der Fassung der Änderungsgesetze vom 1.7.1883 (RGBl. S. 159), 3.6.1914 (RGBl. S. 195), 6.2.1924 (RGBl. I S. 44), 4.3.1931 (RGBl. I S. 29), 28.6.1935 (RGBl. I S. 843);

⁵ vgl. dazu: Löffler, Martin, Presserecht Bd. II, § 8.

beruht auf der Gefährlichkeit der Anonymität einer in Massenauf-
lage erscheinenden Druckschrift. Mit Hilfe des Impressums
kann festgestellt werden, woher eine Druckschrift stammt,
strafrechtliche und zivilrechtliche Verfolgung von Presse-
verfehlungen werden gesichert, und die Durchsetzung des Ge-
gendarstellungsanspruchs (vgl. § 11 LPG NW) sowie eine mög-
liche Einziehung (§ 40 StGB) und Beschlagnahme (vgl. §§ 13 ff
LPG NW) werden erleichtert.¹

Die in den einzelnen LPG enthaltenen Regelungen über das Im-
pressum sind nicht ausreichend zur Beurteilung der Konzen-
tration in der Tagespresse, was sich aus der Zielrichtung
der LPG, die jeweils nur eine Zeitung zum Gegenstand haben,
ergibt. Zur Beobachtung der Konzentrationsvorgänge ist es
aber nötig, ganze Unternehmen zu beurteilen. Eine solche
Kontrolle wäre durch eine der Publikationspflicht der Aktien-
gesellschaften ähnliche Regelung zu erreichen. Als Gesetz,
das sich mit den allgemeinen Rechtsverhältnissen in der Pres-
se beschäftigt, könnte es vom Bundesgesetzgeber aufgrund der
ihm eingeräumten Rahmenkompetenz erlassen werden (Art. 75
Nr. 2 GG). Auf den Erlass von Rahmenvorschriften bleibt der
Bundesgesetzgeber allerdings in diesem Zusammenhang auch be-
schränkt.

Eine Erweiterung seiner Zuständigkeit z.B. aus Art. 74 Nr.
16 GG ist nicht möglich. Die Entwürfe des GG² sahen bis zur
3. Lesung im Hauptausschuß (10. Februar 1949) eine konkur-
rierende Gesetzgebungskompetenz für den Bund vor.³ Auf Ver-
anlassung der Alliierten wurde diese Kompetenz beseitigt und
der Bund auf eine Rahmenkompetenz (Art. 75 Nr. 2 GG) be-
schränkt. Diese im Grundgesetz getroffene Entscheidung kann

¹Löffler, Martin, Presserecht Bd. II, § 8, Rdnr. 12;

²vgl. Art. 36 Nr. 14 HGHE.;

³Bonner Kommentar, Einleitung S. 106 ff.

nicht durch Berücksichtigung anderer Kompetenzen unterlaufen werden.¹

Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG lassen sich keine Bedenken gegen ein "Publizitätsgesetz" herleiten, da die Pressefreiheit nicht beschränkt wird. Dieses Gesetz dient nur der Vorbereitung von weiteren Gesetzen, die die Pressefreiheit gegen die Gefahren der Konzentration in der Tagespresse schützen sollen.

b) Steuerliche Maßnahmen

Steuerliche Maßnahmen könnten geeignet sein, die finanzielle Notlage, in die manche Verlage geraten sind, zu beheben.² Damit würde verhindert, daß noch mehr Verleger gezwungen wären, ihre Zeitungen zu verkaufen oder aber das Erscheinen einzustellen. Eine solche Maßnahme würde dem Willen des Verfassungsgebers entsprechen, der in einer vielfältigen Presse die Möglichkeit des freien Meinungs Austausches gewähren und sichern wollte.

Aus dem Prinzip der Gleichheit der Besteuerung folgt, daß steuerliche Begünstigungen grundsätzlich allen gleichartigen Unternehmen gewährt werden müssen.³

Es ist fraglich, ob steuerliche Begünstigungen bei Berücksichtigung dieses Grundsatzes noch wirksame Maßnahmen gegen die Konzentration sind. Es gibt Verlage, die wirtschaftlich gut bestehen, während andere Unternehmen sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Geholfen werden muß den bedrohten Unternehmen, wenn die Vielfalt der Presse erhalten bleiben soll. Eine gleichmäßige Besteuerung würde diesen Erfolg nicht haben, sie würde im Gegenteil die wirtschaftlichen

¹BVerfG.B. vom 4. Juni 1957, BVerfGE. 7 S. 29 ff (39, 40); v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 75, Anm. V 3 b;

²Heizler, Rudolf, in: "Die Zeit" Nr. 17 vom 26. April 1968, S. 5: Durch Konzentration zum Monopol?; Arndt, Helmut, Recht, Macht und Wirtschaft, S. 69;

³BVerfG.B. vom 17. Januar 1957, BVerfGE. 6 S. 70.

Unternehmen noch weiter stärken und den Konzentrationsprozeß weiter fördern. Eine Steuerbegünstigung dürfte nur Unternehmen gewährt werden, die sich in einer akuten Notlage befinden¹, oder aber Unternehmen, die zwar im Augenblick noch wirtschaftlich arbeiten, die sich aber in der Gefahr befinden, in Not zu geraten.² Aus dem Grundsatz der Gleichheit der Besteuerung (Art. 3 Abs. 1 GG) ergeben sich keine verfassungsrechtlichen Probleme. Die unterschiedliche Besteuerung ist aufgrund der ungleichen wirtschaftlichen Lage der Presseverlage gerechtfertigt.

Ein wirksamer Ausgleich zwischen den gefährdeten und den wirtschaftlich arbeitenden Großverlagen, die den Konzentrationsprozeß vorantreiben, könnte nur dann erfolgen, wenn zusätzlich zu den Steuerbegünstigungen bei den gefährdeten eine Sonderbesteuerung der wirtschaftlichen Großverlage betrieben würde.

Gegen diese Regelung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.³ Das Bundesverfassungsgericht hat steuerliche Maßnahmen für zulässig gehalten, wenn sie zum Schutze mittelständischer Unternehmen gegen die wirtschaftlich stärkere Konkurrenz der Großunternehmen ergriffen werden.⁴ Als Begründung wird ausgeführt, daß der Gesetzgeber "durch wirt-

¹Arndt, Helmut, Recht, Macht und Wirtschaft, S. 69;

²Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2403, S. 8; Stellungnahmen:
Sänger, Fritz, Die Bundesregierung und die Presse, in: ZV + ZV 1968 S. 70, 71;
BDZV, in: ZV + ZV 1968 S. 230, 231;
Empfehlung des Deutschen Presserates zu den Konzentrationsvorgängen, in: ZV + ZV 1968 S. 290;
Hermann, H.O., Kritik am Pressekommissionsbericht, in: Der Journalist 1968 S. 6 ff;
Arndt, Helmut, Recht, Macht und Wirtschaft, S. 68 ff;

³Löffler, Martin, Die Pressekonzentration aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 709;

⁴BVerfG.U. vom 13. Juli 1965, BVerfGE. 19 S. 101 (114 ff);
BVerfG.B. vom 14. Februar 1967, BVerfGE. 21 S. 150 ff (169).

schaftlenkende Maßnahmen auch in Form von Steuergesetzen das freie Spiel der Kräfte korrigieren könne".

Die vorgeschlagenen steuerlichen Maßnahmen sollen der Stärkung der wirtschaftlich schwächeren Unternehmen dienen, um eine Übermacht der Großverlage zu verhindern. Sie haben wirtschaftslenkenden Charakter, verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht.

Neben der unterschiedlich hohen Besteuerung kommen Vergünstigungen bei Investitionen (z.B. erhöhte Abschreibungen) in Betracht. Je nach der wirtschaftlichen Lage des einzelnen Unternehmens müßten über eine verschieden hohe Abschreibung den einzelnen Verlagen Investitionen ermöglicht werden, die der technische Fortschritt erfordert. Weiterhin besteht die Möglichkeit, den gefährdeten Verlagen Subventionen zu gewähren.¹ Aus dem Grundgesetz lassen sich keine Einwände gegen die Gewährung von Investitionshilfen und Subventionen an die Presse herleiten. Dennoch sind mit der Zahlung von Unterstützung an die Presse Gefahren verbunden, die es fraglich erscheinen lassen, ob die Gewährung von Subventionen tatsächlich der Erhaltung der Pressefreiheit dienen würde. Die Subventionen müßten durch eine Verwaltungsbehörde bewilligt werden. Die subventionierten Verlage könnten sich getreu dem Wahlspruch, "wes' Brot ich ess', des' Lied ich sing'," verpflichtet fühlen, ihre Meinung an die der Behörde anzugleichen, die die Subventionen vergibt.

Seitens der Behörde, die die Subventionen zu vergeben hat, könnte sich als Bemessung für die Höhe der Unterstützung die Haltung der Zeitung gegenüber der Verwaltung auswirken. Die Vielfalt der Zeitungen bliebe zwar der Zahl nach erhalten, aber die Möglichkeit des Lesers, sich umfassend zu informieren, würde geringer, bedingt durch Selbstzensur und ausgeübten Druck. Die Presse würde der ihr zugedachten öffentlichen

¹BVerfG.U. vom 1. Dezember 1954, BVerfGE. 4 S. 128, 129.

Aufgabe (im soziologischen Sinne) nicht mehr gerecht.¹ Selbst dann, wenn diese gegenseitige Beeinflussung nicht gegeben wäre, würde der Eindruck des staatlichen Einflusses entstehen, der zu einer Minderung des Ansehens der Presse führen würde.

Die Gewährung von Subventionen scheidet als geeignete Maßnahme im Kampf gegen die Konzentration in der Tagespresse und die damit für die Pressefreiheit verbundenen Gefahren aus.²

c) Übernahme ausländischer Regelungen

In Großbritannien befinden sich praktisch alle Zeitungen in Händen von drei Konzernen.³ Die vom englischen Parlament mit dem "Monopolies and Mergers Act" von 1965 ergriffenen Maßnahmen gegen die Konzentration in der Tagespresse könnten ein Beispiel für eine Regelung in der Bundesrepublik sein.

Dieses Gesetz besagt, daß die Übernahme einer Zeitung durch eine andere oder der Zusammenschluß mehrerer Zeitungen verboten ist, wenn die beteiligten Zeitungen eine Tagesauflage von 500.000 Exemplaren überschreiten. Von dieser Regelung kann jedoch eine Ausnahme gemacht werden durch das Handelsministerium (Board of Trade), das Gutachten einholt und nach Anhörung der Beteiligten entscheidet.⁴ Wie wichtig dem englischen Gesetzgeber der Schutz der Pressefreiheit und wie groß die mit der Konzentration für die Pressefreiheit nach seiner Meinung verbundene Gefahr ist, beweist die im englischen Kartellrecht ungewöhnliche Tatsache, daß als Sanktion Gefängnis bis zu zwei Jahren und bzw. oder Geldstrafe angedroht wird (§ 8 Abs. 5 dieses Gesetzes).

¹Scheuner, Ulrich, Pressefreiheit, in: VVDStRL. Heft 22 (1965), S. 93;

²Heizler, Rudolf, in: "Die Zeit" Nr. 17 vom 26. April 1968, S. 5: Durch Konzentration zum Monopol?;

³Daily Mirror Group; Daily Mail and General Trust; Beaverbrook Newspapers;
Der Thompson-Konzern ist in GB und Kanada vertreten;

⁴Eine ähnliche Regelung regt der E 68 der IG Druck und Papier an in § 2 Abs. 5.

Ein Nachteil des "Monopolies and Mergers Act" liegt darin, daß er sich auf Fusionen beschränkt. Fusionen werden hauptsächlich aus wirtschaftlichen Gründen getroffen. Mangelnde Ertragsfähigkeit zwingt meistens die Unternehmen zum Zusammenschluß. Mit Rücksicht auf diesen wirtschaftlichen Grund war das Handelsministerium (Board of Trade) gezwungen, den ersten bedeutenden Zusammenschluß unter Auflagen zu genehmigen.¹

Ein weiterer Mangel dieses Gesetzes ist, daß es sich nur gegen die Entstehung neuer Konzerne richtet, eine Entflechtung bereits bestehender, die genau so wichtig ist im Interesse der Pressefreiheit, ist nicht vorgesehen.

Selbst wenn der Gesetzgeber bereit wäre, ein dem "Monopolies and Mergers Act" entsprechendes Gesetz zu erarbeiten, um der Konzentrationsbewegung zu steuern, könnten Bedenken bestehen, ob ein solches Gesetz in der Bundesrepublik erlassen werden könnte.

Fraglich ist, ob die Gesetzgebungskompetenz des Bundes dieses Gesetz umfassen würde. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes beschränkt sich auf die Regelung der "allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse" (Art. 75 Nr. 2 GG). Der Bundesgesetzgeber kann unmittelbar geltende Rechtssätze erlassen,² die darauf ausgelegt sind, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden.³ Das Bundesgesetz muß, wenn auch nicht in allen Bestimmungen, so angelegt sein, daß der Landesgesetzgeber ergänzend mit eigenen Gesetzen tätig werden kann und muß zur Ausfüllung des durch den Bundesgesetzgeber vorgegebenen

¹Die Übernahme der Times 1965 durch den Thompson-Konzern wurde unter der Bedingung genehmigt, daß diese Zeitung 21 Jahre lang in der bisherigen Form fortgeführt und ihre Redaktion getrennt von dem ebenfalls in London erscheinenden Schwesterblatt "Sunday Times" geführt wird.

Wenzel, Egbert, Die Pressekonzentration in USA und Großbritannien aus rechtlicher Sicht, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 706 ff;

²v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 75, Anm. III 1;

³BVerfG.U. vom 1. Dezember 1954, BVerfGE. 4 S. 129, 130.

Rahmens. Die durch den Landesgesetzgeber zu treffenden Entscheidungen dürfen nicht nur nebensächlich, sondern müssen für das Rahmengesetz von einiger Bedeutung sein.¹ Über die dem Bund eingeräumten Rahmengesetzgebungsbefugnisse hinaus ist noch eine weitere Einschränkung in Art. 75 Nr. 2 GG enthalten. Diese Vorschrift besagt, daß nur die "allgemeinen" Rechtsverhältnisse der Presse und des Films geregelt werden dürfen. Dem Bund sollen demnach nur eng begrenzte Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Die Regelung von Einzelheiten bleibt dem Landesgesetzgeber überlassen.²

Zweck dieser Regelung ist es, eine bundeseinheitliche Lenkung der Presse oder eine Einflußnahme des Bundes auf die Presse zu verhindern. Als Ausgangspunkt erscheint der Gedanke, daß selbst dann, wenn die einzelnen Länder Einfluß auf die Presse nehmen würden, noch die Möglichkeit bestände, daß jedes Land eine andere Regelung treffen und damit dennoch eine gewisse Vielfalt in der politischen Tagespresse erhalten bleiben würde. Bei der Ausführung eines dem "Monopolies and Mergers Act" entsprechenden Gesetzes wird die Beschränkung des Bundes auf dem Gebiet der Gesetzgebung noch deutlicher. Gesetzgebungszuständigkeiten und Verwaltungszuständigkeiten sind zwar im Grundgesetz unabhängig voneinander geregelt, die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kennzeichnet aber gleichzeitig die Grenze seiner Verwaltungsbefugnisse,³ wie sich aus Art. 83 ff GG entnehmen läßt, die

¹Bachof, Otto, Zur Bundeskompetenz für gesetzgeberische Maßnahmen gegen die Konzentration im Pressewesen, in: Pressefreiheit, S. 11 ff;
Maunz, Theodor, Kommentar, Art. 75, Rdnr. 8, 12;
BVerfG.B. vom 4. Oktober 1958, BVerfGE. 8 S. 186 ff (193);

²v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 30, Anm. III 2 (S. 751 ff);
BVerfG.B. vom 15. März 1960, BVerfGE. 11 S. 6 ff (15);

³Heck, Karl, Grundgesetz und Pressekonzentration, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 704;
BVerfG.U. vom 28. Februar 1961, BVerfGE. 12 S. 205 ff;
BVerfG.U. vom 30. Oktober 1962, BVerfGE. 15 S. 1 ff (16).

bestimmen, daß die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen.¹ Ist der Bund auf eine Rahmengesetzgebung beschränkt, ist ihm eine Verwaltungstätigkeit bei der Ausführung des Gesetzes nicht eingeräumt. Die Rechte des Bundes beschränken sich darauf, gegenüber den Ländern die Beachtung der gesetzten Rahmenvorschriften durchzusetzen. Es ist den Ländern nicht nur überlassen, den vom Bundesgesetzgeber gesteckten Rahmen gesetzgeberisch auszufüllen, sondern es ist auch ihre Aufgabe, die zur Ausfüllung des Gesetzes notwendigen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen.

Bei einer dem "Monopolies and Mergers Act" entsprechenden Regelung müßte die Beschränkung des Bundes auf eine Rahmengesetzgebungskompetenz hinsichtlich der "allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse" beachtet werden. Aus dem Gesichtspunkt, daß der Bundesgesetzgeber auf eine Rahmengesetzgebungskompetenz beschränkt ist, ergeben sich demnach keine Bedenken.

Das Gesetz ist auch im übrigen verfassungsmäßig. Bei einem dem "Monopolies and Mergers Act" entsprechenden Gesetz handelt es sich um ein allgemeines i.S.d. Art. 5 GG, das weder eine bestimmte Meinung bekämpft, noch die Pressefreiheit in ihrem Wesensgehalt beschränkt.²

d) Auflagenbeschränkung

Eine wirksame Maßnahme gegen die Gefahren der Konzentration könnte eine Auflagenbeschränkung sein.³ Zu fragen ist, ob ein Gesetz, das die zulässige Auflage einer Zeitung auf beispielsweise 500.000 Exemplare beschränkt, mit der Verfassung vereinbar wäre.

Aus Art. 75 Nr. 2 GG ergibt sich, daß der Bund nur für die

¹Maunz, Theodor, Kommentar, Art. 83, Rdnr. 1, 7, 8; BVerfG.B. vom 15. März 1960, BVerfGE. 11 S. 6 ff (15);

²vgl. dazu Ausführungen S. 63 ff;

³NevenDuMont, Alfred, Auflagenbeschränkung durch Gesetz, in: ZV + ZV 1967 S. 2215.

allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse Regelungen treffen darf. Zu diesen Regelungen im Bereich der dem Bund eingeräumten Rahmenkompetenz gehören Anweisungen und (oder) Richtlinien für den Landesgesetzgeber sowie für jedermann verbindliche Rechtsvorschriften.¹

Ein Gesetz, das die Auflage von Zeitungen auf 500.000 Stück begrenzt, ist eine unmittelbar verbindliche Regelung. Sie ist mit Art. 75 Nr. 2 GG dann vereinbar, wenn Bundesgesetzgeber und Landesgesetzgeber gemeinsam wirken müssen, um eine sinnvolle einheitliche Regelung zu ermöglichen.² Wenn das Gesetz sich darauf beschränkt, die Höhe der Auflage zu begrenzen, entsteht erst dann eine sinnvolle Regelung, wenn die Länder das Gesetz mit eigenen Bestimmungen ausgefüllt haben. Aus Art. 75 Nr. 2 GG lassen sich gegen diese Regelung keine Bedenken herleiten.³

Mit einem Gesetz, das eine Auflagenbeschränkung beinhaltet, wird in das auch durch die Pressefreiheit geschützte Recht auf Ausdehnung des Unternehmens eingegriffen.⁴ Dieses Beschränkungsgesetz ist dann mit der Verfassung vereinbar, wenn es ein "allgemeines" im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG ist.

Eine Auflagenbeschränkung ist sowohl nach der alten Auffassung der Weimarer Zeit als auch nach der des Bundesverfassungsgerichtes ein allgemeines Gesetz. Ein Gesetz, das eine Auflagenbeschränkung für Zeitungen vorsieht, richtet sich

¹ v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 75, Anm. III 5 a;

² Maunz, Theodor, Kommentar, Art. 75, Rdnr. 21;

³ v. Heyl, Arnulf / Peter, Christoph, Zur Bundeskompetenz für gesetzgeberische Maßnahmen gegen die Konzentration im Pressewesen, in: Pressefreiheit, S. 11 ff; dazu kritisch: Roellecke, Gerd / Schneider, Peter, Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Maßnahmen gegen Pressekonzentration, in: Pressefreiheit, S. 20 ff;

⁴ vgl. dazu: Aufermann, Jörg - Heilmann, Peter - Hüppauf, Hubertus - Müller, Wolfgang G. - Neveling, Ulrich - Wersig, Gernot, Pressekonzentration, S. 357.

nicht gegen das Grundrecht der Meinungsfreiheit oder eine bestimmte Meinungsäußerung,¹ sondern es dient dem Schutze dieses Grundrechts. Durch die Konzentration auf dem Gebiet der Tagespresse bei einem oder einigen wenigen Unternehmen wird die Presse zweifach beschränkt. Einmal ist die sogenannte innere Pressefreiheit betroffen.² Journalisten und Redakteure können bei fortschreitender Konzentration ihre Meinung nicht mehr frei vertreten, weil nicht mehr genügend andere Verlage vorhanden sind, bei denen sie ihre Meinung ungehindert verbreiten könnten.

Sie müssen sich innerhalb der vom Herausgeber angegebenen Richtlinien halten.³ Zum anderen ist den durch die an der Konzentration beteiligten Unternehmen ausgeschalteten Konkurrenten die Möglichkeit genommen, ihren Meinungen in ihren Zeitungen Ausdruck zu verleihen.

Auch mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, das eine Abwägung zwischen dem einschränkenden Gesetz und dem betroffenen Grundrecht verlangt,⁴ ist ein Gesetz, das die Auflage der Zeitungen auf eine bestimmte Höchstzahl beschränkt, zu vereinbaren. Die Güterabwägung zwischen einschränkendem Gesetz und eingeschränktem Grundrecht ergibt, daß zugunsten unbestimmt Vieler das Recht des Einzelnen (oder einiger Weniger) beschränkt werden kann.

Zweifelhaft ist aber, ob einer Auflagenbeschränkung nicht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entgegensteht. Der Bürger muß sich eine eigene Meinung bilden, um seine Pflichten als Staatsbürger in einer Demokratie gerecht werden zu können. Zu diesem Zweck ist ihm die Freiheit der Unterrichtung grundrechtlich zugesichert worden (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG). Wird die Auflagenhöhe einer Zeitung beschränkt, ist einem Teil der

¹vgl. dazu S. 63 ff;

²vgl. dazu S. 39 ff;

³Rehbinder, Manfred, Presserecht, Rdnr. 24;

⁴vgl. dazu Ausführungen S. 63 ff.

Abonnenten oder Käufer die Möglichkeit genommen, sich durch die von ihnen bevorzugte Zeitung ungehindert zu unterrichten. Ein Gesetz, das dem Schutz der Pressefreiheit dienen soll, würde sich gegen ein anderes grundgesetzlich gewährleistetes Recht, nämlich die Informationsfreiheit des Einzelnen, auswirken. Polemisch könnten die Folgen einer Beschränkung mit der Frage umrissen werden, welche Behörde die Bezugsscheine für Zeitungen ausgeben solle.¹ Die Tatsache, daß die "Bild-Zeitung" von etwa 4 1/2 Millionen Lesern gekauft wird, deutet darauf hin, daß sie diese Zeitung als ihre Informationsquelle haben wollen. Eine Auflagenbeschränkung wäre eine Bevormundung dieser Leser, die durch die Beschränkung vom Kauf ausgeschlossen würden. Außerdem würde diese Maßnahme nicht den Kern des Problems treffen. Es geht primär nicht darum, die Auflage einer Zeitung zu beschränken, sondern zu verhindern, daß ein Verleger, der ein Monopol auf dem Markt der Tagespresse hat, tendenziöse Meinungsbildung betreiben kann und mit Hilfe seiner Zeitungen eine öffentliche Meinung "macht", eine Meinung, die auf verdrehten Tatsachen oder auf unterlassener Unterrichtung beruht.

Mit einer Auflagenbeschränkung ist der politische Einfluß des Verlegers auf seine Zeitungen nicht auszuschließen. Darüber hinaus könnte die Höchstzahl von 500.000 mit sogenannten Kopfblättern (verschiedene Titel, gleicher Inhalt) auf ein Vielfaches erhöht werden.

¹ Zu diesem Problem mit Hinweis auf Art. 12: Scheuner, Ulrich, Privatwirtschaftliche Struktur und öffentliche Aufgabe der Presse, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 729;

² Aufermann, Jörg - Heilmann, Peter - Hüppauf, Hubertus - Müller, Wolfgang C. - Neveling, Ulrich - Wersig, Gernot, Pressekonzentration, S. 356; Denninger, Erhard / Beye, Friedrich, Wilhelm, Art. 14, 15 GG und die Reformvorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration, in: Pressefreiheit, S. 36; Fikentscher, Wolfgang / Sandberger, Georg, Stellungnahme zum Schlußbericht der Pressekommission, in: Pressefreiheit, S. 60.

Eine Auflagenbeschränkung ist aus verfassungsrechtlichen und praktischen Gründen abzulehnen.

e) Marktanteilsbegrenzung

Die zahlenmäßige Begrenzung der Anteile der Presseunternehmen am Markt der Tageszeitungen könnte einer weiteren Konzentration entgegenwirken.

Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben sich gegen eine Marktanteilsbegrenzung keine Bedenken, da diese Regelung der Erhaltung der Pressefreiheit dient. Auch Abs. 2 steht diesem Gesetz nicht entgegen. Das Gesetz ist weder gegen eine bestimmte Meinung gerichtet, noch berührt es den Wesensgehalt der Pressefreiheit.¹ Auch mit Art. 14 ist eine Marktanteilsbegrenzung vereinbar. Zwar ist die Vergrößerung eines Unternehmens Bestandteil des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, aber die Marktanteilsbegrenzung ist weder ein Eingriff in die Substanz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, noch ein Entzug von Eigentums- oder sonstigen Vermögensrechten.² Die Marktanteilsbegrenzung ist eine Bestimmung des Inhalts des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG).³

f) Überführung auf staatliche Einrichtungen

Eine Überführung des gesamten Pressewesens auf eine staatliche Einrichtung, ähnlich den Rundfunkanstalten, ist mit dem Wesensgehalt der Pressefreiheit und der Aufgabe der Presse, u.a. die staatliche Verwaltung zu kontrollieren, vereinbar. Eine Einflußnahme des Staates im Pressebereich ist nur dann verfassungsgemäß, wenn sich dadurch an dem "Bild der freien

¹Vgl. dazu Ausführungen S. 63 ff;

²Denninger, Erhard / Beye, Friedrich-Wilhelm, Art. 14, 15 GG und die Reformvorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration, in: Pressefreiheit, S. 31; Springer, Axel, Marktanteilsbegrenzung?, in: Beiträge zur Zeitgeschichte Nr. 4, Juli 1968;

³Betz, Anton, Abweichende Stellungnahme, in: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3122, S. 49 ff.

Presse substantiell" nichts ändern würde.¹ Es kommt demnach nur eine Überführung von einzelnen Zeitungen oder Unternehmensteilen in Betracht. Der Staat darf allerdings so lange nicht eingreifen, als noch eine Willensbildung in staatsfreier Vielfalt möglich ist. Zur Zeit ist diese Willensbildung noch gewährleistet, so daß eine Überführung von einzelnen Zeitungen und Unternehmensteilen mit dem Grundgesetz in Widerspruch stände.

g) Verkaufsauflage

Die Verkaufsauflage an Verlage,² die einen zu bestimmenden Anteil am Markt der politischen Tagespresse haben, ist eine Maßnahme, die zur Entflechtung der Presseunternehmen und der Förderung der Informationsvielfalt dient.

Diese Maßnahme ist als allgemeines Gesetz zum Schutze der Pressefreiheit mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG vereinbar.³ Es gilt im gesamten Pressebereich und ist weder gegen eine bestimmte Meinung gerichtet, noch greift es in den Wesensgehalt der Pressefreiheit ein. Das Gesetz dient dem Schutz der Presse- und Informationsfreiheit und ist bestimmt, die publizistische Machtstellung eines Presseverlegers oder einiger weniger Presseverleger, die die Presse- und Informationsfreiheit gefährden oder beschränken, zu brechen.⁴

Als enteignende Maßnahme muß das Gesetz die Voraussetzungen des Art. 14 erfüllen, vor allem muß es Art und Ausmaß der Entschädigung regeln (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG).

¹Denninger, Erhard / Beye, Friedrich-Wilhelm, Art. 14, 15 GG und die Reformvorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration, in: Pressefreiheit, S. 34 ff;

²Fikentscher, Wolfgang / Sandberger, Georg, Stellungnahme zum Schlußbericht der Pressekommission, in: Pressefreiheit, S. 60;

³vgl. dazu Ausführungen S. 63 ff;

⁴Denninger, Erhard / Beye, Friedrich-Wilhelm, a.a.O., S. 31 ff.

h) Neugründungsverbot - Verbot von Zusammenschlüssen

Mit der Verkaufsauflage könnte ein Neugründungsverbot gekoppelt werden, damit die Verlage das durch den Verkauf oder die Überführung in staatliche Einrichtungen erlangte Geld nicht in Neugründungen von Zeitungen investieren, um ihre publizistische Macht zu erhalten.

Fraglich ist die Vereinbarkeit eines Neugründungsverbots mit der Verfassung. Bei allen zu ergreifenden Maßnahmen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Eingriff und beabsichtigter Wirkung zu beachten. Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Pressefreiheit für die Demokratie ist die jeweils am wenigsten einschneidende Maßnahme zur Erreichung des Ziels zu ergreifen.¹ Dieselbe Wirkung könnte eine mit der Verkaufsauflage verbundene Genehmigungspflicht haben, die mit Rücksicht auf die Marktlage als präventive Kontrollmaßnahme eine Bestimmung des Inhalts des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG wäre.²

Dieselben Bedenken, die sich aus verfassungsrechtlicher Sicht gegen ein Neugründungsverbot ergeben, bestehen auch gegen ein Verbot von Zusammenschlüssen. Auch hier genügt die Einführung einer Genehmigungspflicht.³

i) Gründung eines Pressebeirates

Konzentrationen auf dem Gebiet der Tagespresse gefährden dann nicht mehr die freie Bildung der öffentlichen Meinung durch die Presse, wenn die verschiedenen zu einem Monopol

¹Denninger, Erhard / Beye, Friedrich-Wilhelm, Art. 14, 15 GG und die Reformvorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration, in: Pressefreiheit, S. 35;

²Fikentscher, Wolfgang / Sandberger, Georg, Stellungnahme zum Schlußbericht der Pressekommission, in: Pressefreiheit, S. 61;

³Fikentscher, Wolfgang / Sandberger, Georg, Stellungnahme zum Schlußbericht der Pressekommission, in: Pressefreiheit, S. 61;
Denninger, Erhard / Beye, Friedrich-Wilhelm, Art. 14, 15 GG und die Reformvorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration, in: Pressefreiheit, S. 35.

gehörenden Zeitungen nicht mehr einem gemeinsamen Einfluß unterliegen. Dem Inhaber des Monopols muß die Möglichkeit genommen werden, seine Zeitungen für tendenziöse Meinungsbildung zu mißbrauchen.¹

Eine Möglichkeit, den Einfluß eines Monopolisten auf seine Zeitungen abzuschwächen, könnte die Gründung eines Beirates in den Verlagen sein, der die politische Richtung einer Zeitung zusammen mit dem Verleger zu bestimmen hätte.² Die Beiräte könnten sich einmal aus den bei der jeweiligen Tageszeitung Beschäftigten zusammensetzen. Zum anderen könnte ein Beirat von außenstehenden Dritten berufen werden.

Die Gründung eines Beirates von Verlagsangehörigen erweist sich als ungeeignet. Der Verleger, der letztlich seine Beschäftigten einstellen und entlassen kann, würde keine Leute beschäftigen, die nicht bereit sind, seine politischen Ansichten zu vertreten. Der alleinige Einfluß wäre dem Verleger zwar genommen, aber über die Auswahl seiner Beschäftigten könnte er seiner Meinung noch immer Geltung verschaffen.

Ein Beirat, der von Außenstehenden gebildet wird, könnte ohne Beeinflussung durch den Verleger bestellt werden. Dieser Beirat müßte aber seinerseits von einer Verwaltungsbehörde einberufen werden. Darüber hinaus müßte der Beirat zur Durchsetzung seiner angeordneten Maßnahmen mit Verwaltungsbefugnissen gegenüber dem Verleger ausgestattet werden. Anstelle des Verlegers könnte die Verwaltung Einfluß auf die politische Richtung einer Zeitung nehmen und zwar einmal bei der Bestellung des Beirates und zum anderen durch den Beirat selbst. Zwar wäre der Einfluß des Verlegers ausgeschaltet,

¹Massenmedien, S. 16;

²Bucerius, Gerd, Machtmißbrauch durch Pressekonzentration, in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 489 ff (490).

aber die Verwaltung könnte die Kritik am öffentlichen Leben, einer Hauptaufgabe der Presse, in ihrem Sinne beeinflussen. Mit der Einsetzung eines Beirates durch die Verwaltung würde die Gefahr für Pressefreiheit und Meinungsbildung nur verlagert.

Noch ein weiteres Argument spricht gegen diese Lösung. Eine Zeitung muß sich im Kampf um den Leser ihren Leserkreis schaffen. Der Käufer einer Zeitung erwartet von "seiner" Zeitung eine politische Ansicht, die sich mit seiner politischen Grundhaltung deckt.¹ Würden den Zeitungen diese politischen Tendenzen genommen, wären sie untereinander austauschbar. Der Zeitungsleser würde nicht mehr "Die Welt" oder die "Frankfurter Allgemeine", sondern "eine Zeitung" verlangen. Zeitungen, die ihrer politischen Grundhaltung beraubt würden, wären für den Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung, der eine Vielzahl von verschiedenen Meinungsäußerungen verlangt, wertlos. Die Pressefreiheit, die diese Vielfalt gewährleisten soll, wäre gegenstandslos geworden.

j) Einengung der politischen Gestaltungsfreiheit des Verlegers

Die Erörterung um die Konzentration in der Tagespresse hat sich an der mit einem Meinungsmonopol auf dem Tageszeitungsmarkt verbundenen Möglichkeit der Meinungsbeeinflussung entzündet.² Die Gefahr wäre gebannt, wenn dem Inhaber eines Monopols der Einfluß auf die politische Richtung seiner Zeitung

¹ vgl. dazu Ausführungen S. 44 ff;

² Günther, Eberhard, Ist die Meinungsfreiheit durch Pressekonzentration gefährdet?, in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 475 ff (476); Springer, Axel, Unhaltbare Empfehlungen der Kommission, in: Wirtschaftsdienst 1968 S. 483 ff; Czajka, Dieter, Pressefreiheit und öffentliche Aufgabe der Presse, S. 157: in der monopolistischen Presse muß durch die Unternehmensorganisation gewährleistet sein, daß die "gesellschaftlich relevanten Kräfte" in der Presse zu Wort kommen. Die Erörterung findet in dem einzelnen Presseorgan statt.

genommen würde.¹ Privates Eigentum und ein Teil der Verfügungsmacht, nämlich das Recht, die politische Tendenz der Zeitung zu bestimmen, würden getrennt.²

Gegen eine Beschränkung des Verlegers könnten verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, da mit dieser Regelung in die Pressefreiheit, die auch die Möglichkeit der Bestimmung der politischen Richtung einer Zeitung gewährleistet, eingegriffen wird. Diese Bedenken greifen aber nicht durch. Die Einschränkung der politischen Gestaltungsfreiheit des Verlegers ist mit Art. 5 Abs. 2 GG vereinbar, da sie auf einem allgemeinen Gesetz beruht.

Die Beschränkung des Verlegers ist sowohl nach der althergebrachten Ansicht als auch nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes ein allgemeines Gesetz. Dieses Gesetz ist weder gegen eine ganz bestimmte Meinung gerichtet, noch berührt es den Wesensgehalt der Pressefreiheit.³ Diese Regelung dient vielmehr der Erhaltung der inneren Pressefreiheit, der Pressefreiheit der Mitarbeiter in den einzelnen Zeitungen. Auch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bestehen keine Bedenken. Es stehen sich einerseits die Pressefreiheit der Mitarbeiter bei den einzelnen Zeitungen und andererseits die Pressefreiheit einzelner oder einiger weniger Unternehmer gegenüber. Im Gegensatz zu den vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen, wo eine Abwägung zwischen den verschiedenen Rechtsgütern erfolgte, muß hier eine Abwägung nach den verschiedenen Rechtsträgern desselben Rechtsgutes vorgenommen

¹Die Vertreter dieser Ansicht denken an das Beispiel "Le Monde" in Frankreich; in diesem Verlag sind die Redakteure Mitbesitzer.

Dazu: Delcour, Roland, Redakteure als Mitbesitzer, in: Rheinischer Merkur, Heft 19 vom 10. Mai 1968, S. 3;

²Von dieser Voraussetzung geht auch der E 68 der IG Druck und Papier (§ 2 Abs. 1 Satz 3, § 3) aus.
Bergedorfer Protokolle Band 19, S. 115;

³vgl. dazu Ausführungen S. 63 ff.

werden. Dieses Problem läßt sich nicht allein mit dem Hinweis auf die größere Zahl derer, denen die Möglichkeit genommen wird, ihre Rechte wahrzunehmen, zu ungunsten der Monopolinhaber lösen. Entscheidend ist, daß die Pressefreiheit praktisch nur noch von einem oder von wenigen Unternehmen wahrgenommen werden kann.

Wird aber ein Freiheitsrecht, das für jedermann eine Garantie enthält, durch einen Einzelnen (oder Wenige) wahrgenommen, was den anderen die Möglichkeit nimmt, ebenfalls den Schutz dieses Rechtes zu beanspruchen, ist es gerechtfertigt, die Pressefreiheit der Monopolisten zugunsten der der Mitarbeiter zu beschränken, da sie sonst zum Privileg Weniger, unter Umständen eines Großverlegers würde.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer Beschränkung der Herausgeber hinsichtlich der politischen Gestaltungsfreiheit ihrer Zeitungen bestehen nicht.

k) Sozialisierung

Wesentlich einschneidender als eine Beschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeit wäre die im Grundgesetz vorgesehene Sozialisierung (Art. 15), wonach u.a. Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum überführt werden könnte.

Art. 15 GG könnte die Ermächtigungsgrundlage für ein Gesetz sein, das die Überführung der einzelnen Verlagshäuser und Druckereien der Großverlage in Gemeineigentum anordnet. Bei diesen Verlagen und Druckereien müßte es sich um Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 GG handeln. Die Wirtschaftswissenschaften verstehen unter Produktionsmitteln alles, was unmittelbar oder mittelbar der Erzeugung dient (so z.B. Grund und Boden, Rohstoffe, Maschinen, Werkzeuge, Verkehrsmittel, Fabriken und die menschliche Arbeitskraft).

Daß das Grundgesetz sich diesem wirtschaftlichen Sprachgebrauch nicht anschließen will, ergibt sich aus der gesonderten

Aufführung von Grund und Boden.¹ Vielmehr sind unter Produktionsmitteln im Sinne des Art. 15 GG "nur die der Gewinnung und Herstellung (einschließlich der Be- und Verarbeitung) wirtschaftlicher Erzeugnisse dienenden Gegenstände und Rechtsmittel, und zwar sowohl die der Produktion unmittelbar dienenden Betriebsanlagen (Gebäude, Maschinen, Werkzeuge) als auch die für die Produktion verwandten Betriebsmittel (Rohstoffe, Halbfabrikate) als auch die in der Produktion eingesetzten Urheberrechte"² zu verstehen.

Tageszeitungen sind wirtschaftliche Erzeugnisse und die zu ihrer Herstellung und Verbreitung bestimmten Druckereien und Verlage gehören zu den Produktionsmitteln im Sinne des Art. 15 GG. Es ist jedoch fraglich, ob eine Vergesellschaftung, die nur einige Verlage und Druckereien betreffen würde, dem Sinn und Zweck des Art. 15 GG entspricht. Sinn dieser Vorschrift ist es, die Eigentumsverhältnisse und die Wirtschaftsverhältnisse in einem bestimmten Wirtschaftsbereich neu zu ordnen.³ Ein Gesetz, das die Sozialisierung von Produktionsmitteln weniger Verlagshäuser zum Ziel hätte, würde nicht der Neuordnung der Eigentums- und der Wirtschaftsverhältnisse in einem ganzen Bereich, sondern nur in einem Teilbereich dienen. Die Mehrzahl der (zwar kleineren) Presseverlage würde durch diese Maßnahme nicht betroffen.

Denkbar wäre jedoch ein Gesetz, das die gesamte Presse in Gemeineigentum überführen würde, wobei zweifelhaft ist, ob diese Regelung mit Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 und Art. 19 Abs. 2 GG vereinbar wäre. Durch die Sozialisierung soll die Presse in Gemeineigentum überführt werden. Unter Gemeineigentum ist ein Eigentumsrecht zu verstehen, "das nicht mehr den einzelnen oder von einzelnen gebildeten privaten

¹Maunz, Theodor, Kommentar, Art. 15, Rdnr. 14;
Kimminich, O., in: Bonner Kommentar, Art. 15, Rdnr. 30;

²Maunz, Theodor, Kommentar, Art. 15, Rdnr. 14;
Huber, E.R., Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 169;

³Ipsen, Hans-Peter, Enteignung und Sozialisierung, in:
VVDStRL. Heft 10 (1952), S. 104.

Personal- oder Kapitalgesellschaften zusteht, sondern das in die Hand Überindividueller Gesamtheiten gelegt ist,"¹ die die wirtschaftliche Bestimmungs-, Nutzungs- und Verfügungsmacht im Gesamtinteresse ausüben.

Vereinbar wäre dieses Gesetz mit Art. 5 Abs. 1 GG nach der überkommenen Auslegung des Begriffs "allgemeines Gesetz" (Art. 5 Abs. 2 GG) nicht, da es sich zwar nicht gegen eine bestimmte Meinungsäußerung,² aber gegen das Grundrecht der Pressefreiheit selbst richtet.³ Verbunden mit der Sozialisierung ist eine Überindividuelle Gesamtleitung. Die Presse verliert ihr Wesen als Formerin und Sprachrohr der öffentlichen Meinung, wenn an die Stelle der Verleger oder Herausgeber, die bislang die Richtung einer Zeitung bestimmt haben, ein Gremium tritt, in dem jede Strömung, ähnlich wie beim Rundfunk und beim Fernsehen, enthalten sein muß. Das Ergebnis dieser Organisation der Presse wäre, daß extreme Meinungen keine Verbreitung mehr finden würden. Die Nivellierung von Meinungen, wie sie im Rundfunk und im Fernsehen geschieht, widerspricht dem Wesen der Presse.

Der Ansicht, daß eine Angleichung der Meinungen dem Wesen der Presse widerspricht, ist auch das Bundesverfassungsgericht, wenn es ausführt, daß Fernsehen und Rundfunk ihre Organisationsform aufgrund ihrer technischen Besonderheiten erhalten haben. Es stehen nicht genügend Wellenbereiche zur Verfügung, um auch in Rundfunk und Fernsehen jedem die Gelegenheit zu geben, seiner Meinung Ausdruck zu verleihen. Diesen Massenkommunikationsmitteln fehlen die technischen Voraussetzungen, um aufgrund einer Vielzahl von vertretenen Meinungen eine objektive Unterrichtung der Öffentlichkeit

¹Huber, E.R., Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, S. 169; Maunz, Theodor, Kommentar, Art. 15, Rdnr. 20;

²Brinkmann, Karl, Kommentar, Art. 5, Anm. 4 b;

³v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Bd. I, S. 250 ff;

Wernicke, K.G., in: Bonner Kommentar, Art. 5 Anm. 2 a b.

zu erreichen.¹

Ein Gesetz, das die ganze Tagespresse sozialisiert, ist nach der überkommenen Ansicht² kein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG und somit nicht geeignet, die Pressefreiheit einzuschränken.

Auch nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes wäre dieses Gesetz kein allgemeines.³ Der Wertgehalt der Pressefreiheit als eines Abwehrrechtes des Bürgers gegen den Staat geht verloren, wenn der Einzelne vom Prozeß der Herstellung von Zeitungen und der Bestimmung der politischen Richtung der Zeitung ausgeschlossen wird.

Ein Sozialisierungsgesetz nur hinsichtlich der Verlage, die die Konzentration auf dem Markt der Tageszeitungen betreiben, ist nicht mit dem Sinn und Zweck des Art. 15 GG vereinbar, und eine Sozialisierung der gesamten Presse verstößt gegen Art. 5 Abs. 1 GG.

Darüber hinaus würde die Pressefreiheit durch eine Sozialisierung der gesamten Tagespresse in ihrem Wesensgehalt getroffen (Art. 19 Abs. 2 GG). Das Abwehrrecht des Bürgers gegenüber Eingriffen des Staates in die ihm grundrechtlich gewährleistete Pressefreiheit würde umgedeutet in das Recht der Organe, die die Leitung der Presse übernehmen würden. Die Presse könnte eine ihrer Hauptaufgaben, Kontrolle der Verwaltung, nicht mehr wahrnehmen, da sie selbst von der Verwaltung kontrolliert würde. Die Sozialisierung der gesamten Presse wäre demnach auch nach Art. 19 Abs. 2 GG verfassungswidrig.

¹BVerfG.U. vom 28. Februar 1961, BVerfGE. 12 S. 205 ff (261);

²vgl. Ausführungen S. 63 ff;

³vgl. Ausführungen S. 64 ff.

1) Enteignung

Die wirksamste Maßnahme, die der Gesetzgeber gegen die Gefahren der Konzentration in der Presse treffen könnte, wäre die Enteignung der Inhaber der Verlage, die aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung eine Gefahr für die Pressefreiheit sind oder sein können. Diese Ansicht wird auch von einem Teil der Literatur geteilt, der eine Entflechtung¹ oder eine Überführung der Presse in eine Stiftung² oder ähnliche öffentlich-rechtliche Organisationsformen in Erwägung zieht. Diese Maßnahmen können erst dann durchgeführt werden, wenn die Verleger enteignet worden sind.

Es ist fraglich, ob eine Enteignung mit der bestehenden Verfassung vereinbar wäre. Art. 14 Abs. 3 GG enthält die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, die an eine rechtmäßige Enteignung zu stellen sind.

Die Enteignung müßte durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entziehung von Eigentum unter Überführung auf einen Dritten darf nur im Interesse des Gemeinwohls erfolgen.³ Die Enteignung dient der Güterbeschaffung. Das öffentliche Interesse an der Enteignung müßte das betroffene Einzelinteresse überwiegen.⁴ Die Pressefreiheit ist dann keine Freiheit mehr für die Allgemeinheit, wenn sie mit fortschreitender Konzentration das Recht eines Unternehmers oder einiger weniger Unternehmer wird. Die Enteignung würde der Erhaltung der Pressefreiheit als eines Rechts für viele dienen. Das öffentliche

¹§ 2 Abs. 4 Satz 1 E 68 der IG Druck und Papier;

²Scheuner, Ulrich, Privatrechtliche Struktur und öffentliche Aufgabe der Presse, in: Archiv für Presserecht 1968 S. 729; Cron, Helmut, Macht die Meinungsmonopole zu Stiftungen!, in: Der Journalist 1967, IV. S. 2 ff;

³Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, § 17 (S. 313);

⁴v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Kommentar, Art. 14, Anm. VII 6 (S. 446); Abraham, H.J., in: Bonner Kommentar, Art. 14, Erl. II 8 (S. 8).

Interesse an einer freien Meinungsbildung durch eine vielfältige Tagespresse würde das Einzelinteresse der Verleger überwiegen. Die Enteignung würde dem Wohl der Allgemeinheit dienen.

Bedenken bestehen jedoch, ob dieses Gesetz mit Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 GG vereinbar wäre. Eine Enteignung im Interesse eines privaten Dritten wäre mit Rücksicht auf das mit dem Enteignungsgesetz verfolgte Ziel, nämlich dem Schutz der Pressefreiheit, unvereinbar, da die große Mehrheit vom Prozeß der Meinungsbildung durch die Presse ausgeschlossen würde. Es bliebe nur die Möglichkeit, daß der Staat die enteigneten Presseunternehmen selbst übernimmt. Gegen eine Übernahme der Presse durch den Staat bestehen jedoch genau dieselben Bedenken wie gegen eine Sozialisierung der Presse.¹ Eine Enteignung würde die Pressefreiheit ihres Wertes als eines Abwehrrechtes gegen den Staat berauben und die Pressefreiheit würde in ihrem Wesensgehalt getroffen.

Eine Enteignung der Presseunternehmen kommt als geeignete Maßnahme gegen die mit der Pressekonzentration für die Pressefreiheit verbundenen Gefahren nicht in Betracht.²

Abschließend läßt sich feststellen, daß wirksame gesetzgeberische Maßnahmen gegen die Gefahren, die durch die Konzentration auf dem Gebiet der Tagespresse schon entstanden sind oder noch entstehen können, nur unter Überwindung verfassungsrechtlicher und praktischer Schwierigkeiten ergriffen werden können.

¹ vgl. dazu Ausführungen S. 92 ff;

² Aufermann, Jörg - Heilmann, Peter - Hüppauf, Hubertus - Müller, Wolfgang C. - Neveling, Ulrich - Wersig, Gernot, Pressekonzentration, S. 358.

L e b e n s l a u f

=====

Am 26. März 1941 wurde ich, Jürgen Völlmecke, in Hagen/Westf. als Sohn des Kaufmanns Hermann Völlmecke und seiner Ehefrau Helene geb. Jensen, geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ostern 1960 legte ich an der Edertalschule in Frankenberg/Eder mein Abitur ab.

Von Oktober 1960 bis Oktober 1963 diente ich als Zeitsoldat bei der Luftwaffe der Deutschen Bundeswehr.

Im Wintersemester 1963/64 begann ich mein Studium der Rechtswissenschaften an der Universität in Münster. Das erste Staatsexamen bestand ich am 16. Dezember 1967.

Seit dem 2. Januar 1968 befinde ich mich als Referendar im juristischen Vorbereitungsdienst.

